

ANALISIS CSIS

Liberalisasi, Migrasi dan Pemberdayaan Masyarakat

PENGANTAR REDAKSI

ARTIKEL

- Transmigrasi dalam Pembangunan Wilayah dan Kelestariannya dengan Perspektif Sosial Budaya: Model untuk Irian Jaya
- Pendekatan Kelembagaan dalam Pembangunan Pertanian: Suatu Pemikiran dengan Kasus Kelembagaan SASI di Maluku
- Demokratisasi dan Budaya Politik Indonesia
- Migrasi Internal di Timor Timur: Kajian di Daerah Tujuan Pasca-Integrasi

- Liberalisasi Perdagangan dan Investasi APEC 2020: Peluang dan Kendala Usaha Kecil dan Menengah
- Pemberdayaan Masyarakat "Lain-lain" di Timika Irian Jaya

ANALISIS PERISTIWA

- Memahami Kritik dan *Gebug* dalam Relativisme Budaya Politik: Februari - Maret 1997

DOKUMEN

- Kegiatan-kegiatan Diplomati di Asia Pasifik



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXVI, NO. 3, MEI-JUNI 1997

Daftar Isi

Pengantar Redaksi

216

Artikel

- Transmigrasi dalam Pembangunan Wilayah dan Kelestariannya dengan Perspektif Sosial Budaya: Model untuk Irian Jaya
Parsudi Suparlan 219
- Pendekatan Kelembagaan dalam Pembangunan Pertanian: Suatu Pemikiran dengan Kasus Kelembagaan SASI di Maluku
Nizwar Syafa'at 245
- Demokratisasi dan Budaya Politik Indonesia
Nico Teguh Budi 252
- Migrasi Internal di Timor Timur: Kajian di Daerah Tujuan Pasca-Integrasi
Soewartoyo 265
- Liberalisasi Perdagangan dan Investasi APEC 2020: Peluang dan Kendala Usaha Kecil dan Menengah
Ganewati Wuryandari 276
- Pemberdayaan Masyarakat "Lain-lain" di Timika Irian Jaya
Muridan S. Widjojo 296

Analisis Peristiwa

- Memahami Kritik dan *Gebug* dalam Relativisme Budaya Politik: Februari - Maret 1997
Nico Teguh Budi 321

Dokumen

- Kegiatan-kegiatan Diplomati di Asia Pasifik
Faustinus Andrea 325

Pengantar Redaksi

SEBAGAI alternatif untuk membuat program transmigrasi berhasil, *Parsudi Suparlan* mengajukan pelaksanaan transmigrasi dengan pendekatan sosial budaya yang selama ini aspek tersebut diabaikan. Ditekankan pentingnya kecocokan desain permukiman dengan budaya calon transmigran dan pentingnya lokasi itu berpotensi menjadi pusat pertumbuhan wilayah. Pengintegrasian masyarakat dalam transmigrasi agar menggunakan model kemajemukan dan bukan model asimilasi, di mana transmigrasi dari luar ditempatkan terpisah dari transmigrasi lokal. Penataan ruang dalam permukiman diharapkan mampu mendorong peningkatan kesejahteraan dan integrasi sosial. Pusat permukiman transmigrasi dibangun di tengah-tengah dua jenis transmigran dan bertugas menyelenggarakan pembinaan demi mempercepat proses pemberdayaan ekonomi, sosial dan kebudayaan sehingga berpotensi menjadi pusat pertumbuhan daerah. Supaya permukiman ini berkembang sebagai ruang budaya untuk kehidupan yang menyeluruh, lokasi transmigrasi harus mempunyai perkaitan jaringan jalan dengan desa, kota dan wilayah sekitarnya.

Pertumbuhan dan pengembangan tidak selalu menghasilkan pemerataan. Dari studi kasus di desa Sepa, Kecamatan Amulai, Maluku Tengah dapat ditelaah bahwa SASI sebagai suatu lembaga lokal diharapkan mampu meningkatkan pembangunan pertanian dan sekaligus menghasilkan pertumbuhan dan pemerataan. *Nizwar Syafa'at* mengemukakan bahwa keberadaan lembaga-lembaga lokal yang fleksibel harus dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya karena lembaga-lembaga tersebut mampu memobilisasi rakyat, menggerakkan gotong royong serta memperhatikan sumberdaya-sumberdaya yang ada. Karena itu pula lembaga-lembaga tersebut perlu diberi kesempatan dan waktu yang lebih lama untuk menyesuaikan diri dengan perubahan akibat pembangunan sehingga lembaga-lembaga tersebut tidak lagi dianggap sebagai penghambat.

Proses demokratisasi di Indonesia bila dilihat dari perpolitikan dewasa ini tampaknya masih menghadapi banyak kendala. *Nico Teguh Budi* mengemukakan bahwa di satu pihak pemerintah masih meminimalisasikan setiap gerakan perubahan politik guna mempertahankan status quo demi kesinambungan pembangunan, di lain pihak pemerintahan yang bersih dan berwibawa belum sepenuhnya terwujud sehingga kesenjangan sosial makin melebar. Proses pembangunan politik agaknya masih didasarkan pada suatu budaya politik yang masih banyak diwarnai oleh budaya feodal dan budaya kolonial yang belum memberikan batasan jelas lingkup kehidupan politik dan fungsi-fungsi kekuasaan

politik. Karena itu revitalisasi budaya politik perlu segera dilakukan karena rakyat telah memasuki abad informasi yang semakin mempertanyakan legitimasi kultural dan legal dari kekuasaan yang kurang menghiraukan mandat kultural dari rakyat untuk mengelola politik negara.

Kendati jauh sebelum berintegrasi ke dalam Republik Indonesia di tahun 1975, Propinsi Timor Timur sudah banyak menerima migran dari daerah lain, namun sejak 1989 di saat status propinsi ini disamakan dengan propinsi-propinsi lain di Indonesia, mulailah berdatangan para migran dari segala penjuru tanah air. Menurut *Soewartoyo* faktor utama yang menjadi pendorong terjadinya migrasi adalah kuatnya peran pemerintah dalam menerapkan asas dekonsentrasi di propinsi ini serta kuatnya pula daya pikat daerah ini bagi pendatang baru, terlebih mereka yang mengalami berbagai himpitan seperti tekanan ekonomi dan lain sebagainya untuk mengadu nasib di situ. Namun keberhasilan para pendatang baru di sektor formal, terlebih di sektor-sektor informal ternyata bukannya merangsang penduduk setempat untuk maju dan bersaing tetapi malahan menumbuhkan kecemburuan sosial yang makin mendalam. Untuk mengatasi hal itu, yang perlu dititikberatkan sekarang ini adalah pemberian peluang kerja yang lebih besar kepada penduduk setempat agar mereka mampu dalam masa transisi ini beradaptasi dengan kondisi Indonesia secara keseluruhan.

Ganewati Wuryandari mengajukan dalam artikelnya bahwa dalam menyongsong liberalisasi perdagangan dan investasi di tahun 2020 mendatang, setiap negara anggota APEC terlebih yang tergolong negara berkembang harus segera melakukan efisiensi di segala bidang. Mekanisme persaingan bebas akan menggilas sumber-sumber daya manusia dan sektor-sektor ekonomi yang lemah dan kurang terorganisasikan dengan baik, misalnya berbagai jenis UKM (Usaha Kecil dan Menengah). Untunglah dalam kesepakatan yang tertuang dalam 8 butir inisiatif para pemimpin ekonomi APEC, UKM-UKM dirasa perlu untuk dilibatkan secara aktif dan menguntungkan dalam kancah perdagangan bebas mengingat bahwa 96 persen bentuk usaha yang ada di Asia Pasifik merupakan usaha berskala kecil dan menengah. Maka dari itu penguatan dukungan organisasional, pengembangan suatu lingkungan nasional dan regional yang mendukung penyediaan infrastruktur yang baik serta berbagai rancangan peraturan yang mendorong jiwa kewirausahaan dan kemampuan manajerial UKM harus tetap digalakkan semaksimal mungkin.

Konflik yang muncul belakangan ini di Timika menurut *Muridan S. Widjojo* pada dasarnya bersumber pada kesenjangan budaya politik yang sudah terpendam cukup lama yang tidak langsung diatasi misalnya dengan dialog budaya, tetapi malahan diperlebar dengan berbagai praktek politik baik dari pemerintah itu sendiri, ABRI maupun PT FI (PT Freeport Indonesia). Akibatnya muncul sikap permusuhan dari masyarakat "lain-lain" terhadap pihak luar. Perlu pemahaman yang komprehensif melalui penelitian yang mendalam walaupun memakan waktu lama yang perlu sekali untuk dijadikan basis bagi perencanaan program-program pemberdayaan masyarakat guna mempersempit dan bahkan menghapus kesenjangan budaya politik yang sudah lama melebar ini. Lembaga-

lembaga adat lokal perlu diikutsertakan dengan dibantu LSM luar untuk mengadaptasikan kehidupan masyarakat "lain-lain" dengan mayoritas bangsa.

Fenomena politik yang menonjol selama bulan Februari-Maret ini adalah adanya pernyataan keras *gebug* dan penangkapan beberapa aktivis politik. Dua hal tersebut sepertinya merupakan suatu peristiwa politik yang saling terkait, di mana para aktivis politik yang sudah kelewatan dalam bermanuver perlu diberi peringatan maupun ancaman dari pihak penguasa. Untuk memahami fenomena yang sempat mengagetkan perhatian publik tersebut, melalui pendekatan relativisme budaya politik, tampaknya akan dapat memberikan penilaian yang lebih arif. Tentu saja tanpa berpretensi untuk menghakimi kedua belah pihak yang sudah mengarah pada posisi konflik diametral tersebut. Peristiwa bulan Februari-Maret 1997 ini diulas oleh *Nico Teguh Budi*.

Lokakarya Laut Cina Selatan ke-6 yang berlangsung di Balikpapan, Kalimantan Timur dan lokakarya LCS ke-7 yang berlangsung di Batam, Riau belum berhasil merealisasikan beberapa proyek yang telah disepakati oleh para peserta. Para peserta masih tetap beranggapan bahwa pelaksanaan kerja sama beberapa proyek yang diusulkan harus mendapat persetujuan dari otoritas (pemerintah) masing-masing peserta lokakarya. Di samping itu ketidaksepakatan mengenai upaya memformalkan bentuk pertemuan lokakarya masih sering terjadi di antara peserta. Hal ini mempersulit dicapainya penyelesaian secara diplomatik di Laut Cina Selatan.

Pertemuan Para Menlu ASEAN dan Uni Eropa (UE) di Singapura tanggal 13-14 Februari 1997 lalu mempertegas adanya perbedaan mengenai isu-isu politik dan hak asasi manusia di antara kedua pihak. Meskipun perbedaan di antara kedua pihak masih sulit diatasi, namun pada akhirnya ASEAN-UE sepakat untuk terus melanjutkan kerja sama ekonomi dan perdagangan yang dinilai lebih bermanfaat.

Dua pertemuan tersebut merupakan bagian dari rangkaian ringkasan peristiwa ASEAN yang berlangsung di awal 1997 dengan judul "Kegiatan-kegiatan Diplomatik di Asia Pasifik" yang disusun oleh *Faustinus Andrea*.

Transmigrasi dalam Pembangunan Wilayah dan Kelestariannya dengan Perspektif Sosial Budaya: Model untuk Irian Jaya

Parsudi Suparlan

Pendahuluan

PROGRAM Transmigrasi yang dijalankan pemerintah Indonesia setelah kemerdekaannya telah dilakukan sejak tahun 1951 melalui program BRN (Biro Rekonstruksi Nasional), yang berlangsung sampai dengan akhir tahun 1954 untuk menyalurkan tenaga bekas pejuang yang tidak memperoleh pekerjaan, pada umumnya adalah warga pedesaan (Purboadiwidjojo 1985: 20-26). Pola transmigrasi BRN, seperti juga yang berlaku sampai dengan sekarang, adalah sebuah pola yang sama dengan kolonisasi, yaitu pemindahan penduduk dari pulau Jawa, kemudian juga penduduk dari pulau Bali dan Lombok serta penduduk lokal, untuk menjadi petani di daerah transmigrasi. Transmigrasi BRN di Lampung dilakukan dengan membentuk "desa inti" yang masing-masing desa tersebut mengembangkan pertanian sawah, perikanan, dan pertanian campuran, sesuai dengan kondisi tanah dan

lingkungan setempat. Berbeda dengan program transmigrasi yang diselenggarakan oleh Pemerintah (Jawatan Transmigrasi, Transkopemada, Departemen Transmigrasi dan sebagainya), program transmigrasi BRN menyelenggarakan kegiatan transmigrasi secara mandiri dengan bergotong royong. Bantuan dari Jawatan Transmigrasi adalah berupa bimbingan dan petunjuk keahlian (Purboadiwidjojo 1985: 16). Penelitian yang dilakukan oleh Purboadiwidjojo pada tahun 1958 (1985: 24) mengungkapkan bahwa 40 persen dari para transmigran BRN tersebut telah menghilang dari wilayah transmigrasi. Mereka itu adalah yang memang bukan petani dan berasal dari Jakarta, Bandung dan daerah di sekitar dua kota ini.

Kegiatan transmigrasi setelah itu, yang waktu itu disebut sebagai *transmigrasi umum*, diatur kegiatan-kegiatannya oleh pemerintah, mencakup penyediaan lahan, perumahan, jatah pembahagian bahan makan-

an pokok, dan sejumlah peralatan pertanian. Yang terpenting dalam kegiatan pemerintah (Departemen Transmigrasi) adalah penyiapan fisik lingkungan untuk kegiatan pertanian para transmigran. Dari beberapa pengamatan yang pernah saya lakukan di lapangan, di Sumatera Selatan dan Riau terdapat kesan bahwa: (1) Para transmigran sebagai petani dipilih lokasi yang letaknya jauh dari kehidupan masyarakat setempat pada umumnya, atau di tengah hutan; (2) Lokasi bagi permukiman transmigran dan lahan bagi kegiatan pertanian mereka berasal dari hutan yang dibabat habis, sehingga berupa tanah gundul; (3) Jalan atau jaringan jalan yang menghubungkan daerah "pedesaan" transmigran dengan daerah pedesaan lain atau dengan kota kecamatan setempat amat buruk, sehingga para transmigran merasa seperti diisolasi di tengah hutan; (4) Berbagai sarana kelembagaan, terutama pasar, diatur oleh pejabat KPT dan UPT menjadi kurang atau tidak efektif, karena mekanisme pasar lebih didominasi oleh tengkulak yang berani menembus isolasi dengan truk atau colt gerobak mereka untuk memperoleh keuntungan dari pedagang dengan transmigran; (5) Transmigran sebagai petani pada umumnya tidak berhasil hidup mencukupi dengan mengerjakan lahannya (karena masalah teknis jenis tanahnya, tidak adanya air irigasi, pemasaran hasil pertanian amat rendah nilainya). Sebagian transmigran memilih alternatif untuk meninggalkan lokasi, atau suami bekerja borongan sebagai kuli di perkebunan kopi atau di perusahaan penebangan kayu untuk beberapa waktu lamanya, bermigrasi musiman ke kota kecamatan terdekat atau ke kota kabupaten untuk menjadi buruh se-rabutan atau pedagang kaki lima.

Apa yang ditanyakan oleh Prof. Sa-yogyo: "Apa yang kita cari bersama?" (1985: 32-42), dalam melihat program transmigrasi 1955-1985, masih relevan untuk ditanyakan dan dijawab pada masa sekarang ini. Prof. Soyogyo yang melihat program transmigrasi sebagai program pengembangan pertanian, mengingatkan belum siapnya kita dan para petani transmigran untuk hidup dengan sistem pertanian lahan kering, belum siapnya kita dalam mengupayakan dan merawat air yang ada dalam lingkungan transmigrasi, permasalahan tanah dan kepemilikannya dari para transmigran, dan permasalahan pengembangan pertanian agribisnis yang hanya mengeksploitasi tenaga para transmigran, dan berbagai permasalahan ketidaksiapan lainnya. Apa yang kita cari bersama dalam transmigrasi menurut pendapat saya bukan sekedar *resettlement*, seperti kata Mangoenpurojo (1985: 97) atau bukan sekedar menjadi petani lahan kering atau lahan basah yang berhasil. Dalam pikiran saya, apa yang kita cari bersama adalah faktor-faktor yang dapat dijadikan landasan untuk menciptakan sebuah program transmigrasi yang mampu membuat para transmigran (yang mencakup transmigran umum, transmigran spontan, dan transmigran lokal) dapat meningkatkan taraf hidup mereka dan bersama itu mampu membangun wilayah transmigrasi yang menjadi tempat mereka hidup. Dengan kata lain, apa yang kita cari bersama adalah faktor-faktor yang dapat membuat sebuah program transmigrasi itu berhasil. Karena itu, seharusnya keberhasilan program transmigrasi tidaklah dapat dilihat dari adanya sejumlah anak cucu transmigran yang menjadi doktor atau pejabat pemerintah, sedangkan para transmigran di lokasi transmigrasi tersebut mempunyai ta-

raf kesejahteraan hidup yang sama tarafnya dengan taraf hidup nenek moyangnya (seperti yang terjadi di Lampung). Contoh Lampung hanya memperlihatkan bahwa bila para transmigran ingin berhasil dalam kehidupan mereka, maka yang harus mereka lakukan adalah keluar dari wilayah transmigrasi dan hidup mengikuti jalur-jalur yang disediakan oleh pranata-pranata dan lembaga-lembaga yang ada di dalam masyarakat luas. Sedangkan bila transmigran tidak keluar dari permukiman transmigrasi, maka dia tidak akan dapat berhasil meningkatkan taraf hidupnya. Saya kira bukan kondisi ini yang ingin dicapai melalui Pembangunan Transmigrasi.

Tulisan ini akan mencoba memperlihatkan model transmigrasi dalam perspektif sosial budaya, yang selama ini diabaikan dalam program transmigrasi, sebagai sebuah perspektif alternatif yang dapat digunakan untuk membuat program transmigrasi berhasil. Sesungguhnya, Menteri Transmigrasi Martono almarhum telah memulai membuka perspektif ini dan meletakkan landasan kebijaksanaannya dengan menekankan pentingnya Catur Tekad Departemen (CTD), yang syarat pertamanya adalah "transmigran harus betah dan kerasan dalam waktu yang singkat di daerah baru" (lihat, antara lain hal ini telah dikemukakan oleh Mangoenpoerojo 1985: 98-99). Dalam pengertian saya, yang dimaksud dengan konsep "transmigrasi harus betah dan kerasan di daerah baru" bukan berarti bahwa beban untuk kerasan hanya dibebankan pada para transmigran, tetapi beban tersebut harus juga dikenakan pada Departemen Transmigrasi RI dalam hal mempersiapkan permukiman transmigrasi yang kondusif bagi kemampuan transmigran un-

tuk meningkatkan taraf kehidupan mereka dan dalam membina serta membimbing transmigran. Landasan dari pemikiran saya adalah, bahwa sesuatu bentuk tindakan dapat terwujud bukan hanya karena dorongan dari dalam diri pelaku (*drive*) tetapi merupakan suatu kombinasi dari dorongan tersebut dan stimuli (*stimuli*) dari lingkungannya, yang perwujudannya sesuai dengan kebudayaan yang berlaku.

Yang dimaksud dengan pengertian *perspektif sosial budaya* adalah sebuah *cara melihat, menganalisis, dan mengkaji transmigrasi sebagai sebuah kebudayaan yang implementasi kebudayaan tersebut dilihat sebagai terwujud di dalam dan melalui pranata-pranata yang ada dalam kehidupan para transmigran di lokasi-lokasi transmigrasi atau masyarakat transmigrasi*. Dalam perspektif atau pendekatan sosial budaya ini, transmigrasi dilihat sebagai sebuah program yang kegiatannya adalah memindahkan atau mendorong dan membantu perpindahan warga masyarakat, sebagai perorangan maupun kelompok, untuk menempati wilayah baru yang secara kebudayaan telah disiapkan, sehingga proses penyesuaian atau adaptasi kebudayaan mereka dengan lingkungan hidup yang baru di permukiman transmigrasi akan dapat berjalan dengan hambatan yang tidak mematikan, dan yang suasana dalam lingkungan lokasi transmigrasi tersebut mampu memberikan berbagai stimuli pada para transmigran untuk dapat hidup lebih baik secara sosial, ekonomi, dan secara kebudayaan pada umumnya melalui berbagai pranata sosial yang mereka kembangkan.

Permasalahan utama dalam penggunaan perspektif kebudayaan dan sosial ada-

lah permasalahan pendefinisian konsep kebudayaan dan penggunaan konsep ini dalam melihat program transmigrasi, perseleksian transmigran, konsep ruang dan penataannya dalam penyiapan lahan bagi transmigran, dan pola-pola kehidupan yang dapat dikembangkan dalam masyarakat transmigrasi sebagai bagian dari perencanaan pembangunan kewilayahan dan lingkungannya. Karena itu, dalam tulisan ini pembahasan akan mencakup kebudayaan dan implementasinya melalui pranata-pranata sosial, kebudayaan calon transmigran, model wilayah transmigrasi dalam perspektif sosial budaya, penggunaan model sosial budaya bagi transmigrasi di Irian Jaya, dan diakhiri dengan sebuah kesimpulan mengenai keuntungan dan hambatan dalam pelaksanaan model sosial budaya transmigrasi.

Kebudayaan dan Pranata Sosialnya

Dalam berbagai tulisan saya, antara lain dalam tulisan-tulisan yang terakhir (1995a, 1995b), telah saya tunjukkan bahwa kebudayaan adalah sebuah *blueprint* atau pedoman menyeluruh bagi kehidupan sebuah masyarakat yang memiliki kebudayaan tersebut. Dalam perspektif ini, kebudayaan dilihat sebagai terdiri atas perangkat-perangkat yang menjadi sistem acuan atau model kognitif yang berlaku pada berbagai tingkat pengetahuan, perasaan, dan kesadaran. Pendukung kebudayaan yang bersangkutan menggunakan model-model kognitif tersebut secara selektif, yang mereka rasakan sebagai paling cocok atau yang terbaik untuk dijadikan acuan bagi interpretasi yang penuh makna atas berbagai gejala dan situasi yang mereka

hadapi dan untuk mewujudkan tindakan-tindakan dalam menghadapi lingkungannya dan memanfaatkan berbagai sumber daya yang terkandung di dalamnya. Tindakan-tindakan tersebut dilakukan sesuai dengan dan berada dalam batas-batas pranata sosial yang paling cocok. Tindakan-tindakan tersebut dapat dilihat sebagai dorongan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sebagai manusia maupun sebagai tanggapan atas stimuli atau rangsangan yang berasal dari lingkungannya.

Keberadaan kebudayaan dalam kehidupan manusia adalah fungsional dalam struktur kegiatan pemenuhan kebutuhan hidup manusia sebagai manusia. Yaitu sebagai acuan dalam manusia berhubungan dan mengidentifikasi berbagai kategori yang ada dalam lingkungan hidup yang dapat dimanfaatkan untuk pemenuhan berbagai kebutuhan hidup dan menjadi acuan bagi tindakan pemenuhan kebutuhan hidup tersebut. Kebutuhan hidup yang harus dipenuhi manusia untuk dapat hidup sebagai manusia mencakup tiga golongan yang harus dipenuhi secara keseluruhan, yaitu: (1) Kebutuhan biologi atau kebutuhan primer (makan, minum, buang air besar/kecil, berkerenget, istirahat, tidur, dan sebagainya); (2) Kebutuhan sosial atau kebutuhan sekunder (berkomunikasi dengan sesama, pendidikan, kontrol sosial, pamer, dan sebagainya); dan (3) Kebutuhan adab atau kebutuhan kemanusiaan yaitu kebutuhan yang mengintegrasikan berbagai kebutuhan yang tercakup dalam kebutuhan biologi dan sosial, yang muncul dan terpancar dari hakekat manusia sebagai makhluk pemikir dan makhluk berperasaan dan bermoral, yang berbeda dari jenis makhluk lainnya, sehingga pemenuhan kebutuhan hidupnya ber-

corak manusiawi dan tidak hewani. Kebutuhan adab tersebut mencakup kebutuhan: (a) Dapat membedakan yang benar dari yang salah, adil dari yang tidak adil, yang suci dari yang kotor, dan sebagainya; (b) Mengungkapkan perasaan dan sentimen perorangan dan kolektif atau kebersamaan; (c) Perasaan keyakinan diri dan keberadaannya atau asal-muasalnya; (d) Ungkapan estetika, etika, moral; (e) Rekreasi dan hiburan; (f) Rasa aman, tenteram, dan keteraturan.

Pemenuhan kebutuhan hidup manusia dalam hidup bermasyarakat selalu dilakukan di dalam dan melalui pranata sosial. Setiap pranata sosial, yaitu suatu sistem antar-hubungan norma-norma atau aturan-aturan dan peranan-peranan dari para pelaku, menyajikan seperangkat pedoman dan wadah untuk bertindak sesuai dengan corak pranata sosial tersebut dan sesuai dengan kebutuhan yang akan harus dipenuhi oleh warga masyarakat yang bersangkutan. Pedoman yang ada dalam pranata sosial yang dimiliki oleh sebuah masyarakat mengacu pada kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan.

Kebudayaan sebagai pedoman kehidupan menyeluruh bagi manusia untuk dapat hidup sebagai manusia mempunyai inti kebudayaan yang dinamakan nilai-nilai kebudayaan (*culture values*). Makna dari konsep nilai-nilai kebudayaan adalah kebudayaan yang berisikan nilai-nilai atau penilaian atas berbagai konsep kebudayaan dan penggunaannya dalam kehidupan manusia. Makna dari nilai-nilai kebudayaan sebenarnya agak berbeda dari makna nilai-nilai budaya (*cultural values*) yang artinya sama dengan nilai-nilai secara kebudayaan. Pengertian nilai-nilai budaya dengan demikian ter-

letak penekanannya pada nilai-nilai yang dilihat secara kebudayaan, sedangkan pengertian nilai-nilai kebudayaan mempunyai penekanan maknanya pada kebudayaan yang berisikan nilai-nilai dan/atau penilaian. Tetapi di Indonesia dua konsep ini sudah ambaradul penggunaannya dan para sarjana dan terpelajar cenderung menggunakan istilah nilai budaya, karena lebih gampang mengemukakannya; termasuk saya, dalam tulisan ini. Fungsi dari nilai budaya dalam kehidupan manusia adalah memberi arahan mengenai yang baik atau tidak, yang beradab atau tidak, dan sebagainya. Karena itu juga fungsi dari nilai budaya dapat dilihat sebagai mekanisme kontrol (*control mechanism*) bagi tindakan-tindakan manusia agar tetap beradab atau bercorak manusiawi dan tidak hewani.

Kebudayaan selalu mempunyai corak yang paradoks. Di satu pihak, kebudayaan cenderung tidak berubah atau statis tetapi di pihak lain kebudayaan juga cenderung selalu dalam keadaan berubah. Sebagai pedoman hidup, kebudayaan cenderung diupayakan oleh para pendukung atau warga masyarakat yang bersangkutan untuk tetap statis, karena manusia tidak dapat hidup dalam suatu keadaan yang selalu berubah, dan khususnya bila yang selalu berubah adalah pedoman bagi kehidupan menyeluruh yang mereka miliki dan yakini kebenarannya, yang hanya akan membuat kehidupan mereka menjadi serba bingung karena kekacauan yang terus-menerus (*chaos*). Pemantapan kebudayaan dalam kehidupan manusia dilakukan melalui proses enkulturasi (*enculturation*) atau pembudayaan generasi baru yang menjadi warga masyarakat tersebut dan sosialisasi (*socialization*) atau "pendidikan" kebudayaan, agar generasi

baru warga masyarakat dapat berfungsi sesuai peran-peran mereka dalam berbagai kegiatan kehidupan dalam pranata sosial yang ada dalam masyarakat tersebut. Apa yang dimantapkan ini cenderung menjadi baku dan bercorak tradisional.

Kebudayaan selalu cenderung berubah karena adanya warga masyarakat yang tidak puas dengan peran yang dipunyainya ataupun keberhasilan sosial, ekonomi, dan politik yang telah dicapainya. Perubahan ini terjadi melalui adanya penciptaan-penciptaan baru dalam teknologi dan inovasi (*innovation*) atau juga melalui berbagai penemuan (*discovery*) gejala-gejala alam yang sebelumnya tidak diketahui dan ternyata bermanfaat secara ekonomi, sosial, dan politik. Sebuah masyarakat juga berubah karena jumlah dan komposisi penduduk berubah, karena pengaruh kebudayaan dari luar yang diterima oleh sejumlah warga sebuah masyarakat berakibat pada menaikkan derajat sosial, ekonomi, dan politik mereka. Begitu juga sebuah kebudayaan dapat berubah, dan bahkan secara drastis, pada waktu para warga masyarakat pendukung kebudayaan mengalami bencana alam atau wabah penyakit yang menyebabkan berkurangnya populasi masyarakat tersebut secara drastis. Di samping sebab-sebab di atas, kebudayaan cenderung berubah karena isi dan corak dari lingkungan sebuah masyarakat selalu cenderung berubah karena pemanfaatan yang dilakukan oleh para warga masyarakat tersebut. Sehingga pedoman untuk mengidentifikasi kategori-kategori yang ada di dalam lingkungan juga berubah, karena kategori-kategori ini sudah tidak ada atau sudah berubah dan bertambah, dan karenanya juga cara atau teknik pengeksploi-

tasian dan pemanfaatan sumber-sumber daya juga berubah.

Setiap kebudayaan, sesuai dengan fungsinya di dalam struktur kehidupan manusia, adalah untuk menghadapi dan memanfaatkan lingkungannya demi kelangsungan hidup dan kehidupan yang lebih baik, terdiri atas sistem kategorisasi mengenai manusia dan segala gejala yang menjadi isi lingkungannya. Sistem kategorisasi ini menghasilkan kategori atau konsep yang menjadi acuan bagi makna-makna yang diberikan oleh pendukung kebudayaan tersebut dalam menginterpretasi dan memahami gejala-gejala yang ada dalam kehidupan dan lingkungan mereka. Dengan menggunakan konsep-konsep yang ada dalam kebudayaan inilah manusia memberi makna pada semua gejala yang mereka hadapi sehingga gejala-gejala tersebut menjadi simbol. Setiap kebudayaan bukan hanya berisikan konsep, tetapi juga teori yang memberi penjelasan mengenai hakekat hubungan di antara konsep-konsep tersebut secara terseleksi. Melalui teori-teori yang ada dalam kebudayaan ini manusia memberi makna terhadap segala sesuatu dalam kehidupan dan lingkungan mereka, yang terwujud sebagai berbagai kebiasaan, aturan, dan bahkan peraturan-peraturan. Melalui teori-teori yang ada dalam kebudayaan mereka, mereka dapat meramalkan kapan seharusnya dilakukan masa bertani, panen, atau melakukan berbagai kegiatan moral, sosial, ekonomi, keagamaan, dan politik. Begitu juga, setiap kebudayaan bukan hanya berisikan konsep dan teori, tetapi juga metode atau teknik yang harus digunakan di dalam memilah-milah konsep-konsep dan merangkum konsep-konsep yang telah terseleksi untuk mencapai sesuatu tu-

juan sesuai dengan teori yang ada dan relevan dengan tujuan tersebut.

Edward Hall (1969), misalnya, telah menunjukkan bahwa lingkungan dan ruang fisik beserta isinya sebenarnya adalah lingkungan dan ruang budaya. Dalam uraiannya mengenai ruang dan kehidupan manusia, ditunjukkannya bahwa ruang diperlakukan dan ditata sesuai dengan kebudayaan masyarakat yang bersangkutan untuk pemenuhan kebutuhan hidupnya. Karena itu, menurut Hall (1969: 103), "wilayah dalam pengertian yang sebenarnya adalah besaran atau perluasan dari organisme manusia yang ditandai keberadaannya melalui tanda-tanda secara visual, vokal, dan penciuman. Manusia telah menciptakan besaran-besaran material dari kewilayahan maupun penandaan-penandaan yang dapat dilihat dan tidak dapat dilihat". Selanjutnya dinyatakan oleh Hall (1969: 101-112) bahwa penciptaan ruang dan kewilayahan yang dilakukan oleh manusia, sebagai sebuah konsep kebudayaan, terdiri atas ruang-ruang yang berfungsi untuk kegiatan-kegiatan yang akrab, yang pribadi, yang sosial, dan yang bercorak umum. Selanjutnya dia menyatakan bahwa ruang-ruang diciptakan sedemikian rupa, sehingga terwujud sebagai: (1) ruang yang jelas dan pasti (*fixed*); dan (2) ruang yang bersifat longgar (*informal*). Dan dengan mengutip teori Erving Goffman (1959), dia juga menyatakan bahwa ruang itu diciptakan untuk tempat beraksi bagi para pelaku di dalam berbagai interaksi dengan para pelaku lainnya yang berlangsung pada panggung muka (*front stage*) dan pada panggung belakang (*back stage*), pada berbagai tingkat kehidupan sosial para pelaku tersebut.

Dengan demikian, sebuah rumah, ketetanggaaan, desa, kota, wilayah kecamatan, wilayah kabupaten, dan bahkan sebuah negara sebenarnya ditata dan diperlakukan sebagai ruang-ruang budaya yang di dalam ruang tersebut manusia sebagai pelakunya hidup dengan cara memanfaatkan ruang-ruang beserta segala isinya dengan mengacu pada kebudayaan sebagai pedoman yang diyakini kebenarannya. Dalam ruang tersebut manusia menempatkan dirinya, sesuai dengan jati diri atau status dan peranan dalam struktur sosialnya, dan, sesuai dengan pranata sosial yang berlaku. Dalam ruang tersebut manusia, sesuai dengan kebudayaannya, menata kegiatannya untuk dan dalam upaya pemenuhan kebutuhan hidupnya. Melalui dan dengan menggunakan kebudayaannya manusia membudayakan lingkungannya, sehingga lingkungannya akrab dengannya; karena lingkungan tersebut dilihat sebagai berisikan konsep, teori, dan metode yang dapat digunakan oleh pelakunya untuk menghadapi dan memanfaatkannya sesuai dengan kebudayaannya.

Dalam perspektif kebudayaan inilah para pembaca saya ajak untuk melihat dan memperlakukan para calon transmigran dan wilayah permukiman yang akan diperuntukkan bagi para calon transmigran tersebut. Apa yang ingin saya tekankan dalam tulisan berikut adalah pentingnya kecocokan desain permukiman dengan kebudayaan calon transmigran, dan pentingnya desain permukiman transmigrasi bagi perkembangannya sebagai pusat pertumbuhan sosial dan ekonomi wilayah di sekelilingnya, termasuk upaya terwujudnya integrasi masyarakat setempat.

Kebudayaan Calon Transmigran dan Persiapan Permukiman Transmigrasi

Kebudayaan Calon Transmigran Jambal

Para calon transmigran, yang kedatangannya ke wilayah transmigrasi dibiayai oleh pemerintah, pada umumnya adalah warga pedesaan dari pulau Jawa, Madura, Bali, dan Lombok atau ditambah dengan warga kota-kota besar di pulau Jawa dan daerah sekitarnya (Jakarta, Bandung, Surabaya, atau lainnya). Di samping itu, para calon transmigran juga terdiri atas warga masyarakat setempat (transmigran lokal) dan transmigran yang datang secara spontan dan bermukim di wilayah transmigrasi atas biaya sendiri.

Sudah sejak berabad-abad masyarakat pedesaan di pulau Jawa dan Madura mengenal peradaban perkotaan, begitu juga masyarakat pedesaan di pulau Bali, dan sedikit banyak juga berpengaruh atas kehidupan masyarakat pedesaan di pulau Lombok. Dampak dari peradaban perkotaan terhadap kehidupan warga masyarakat desa Jambal adalah:

- (1) Desa-desa didesain sedemikian rupa sehingga merupakan sebuah dunia tersendiri atau otonom kehidupannya, yang mencakup ruang-ruang untuk kegiatan intim, pribadi, sosial, dan umum. Ada wilayah-wilayah desa untuk dijadikan lahan pertanian sawah, tegalan, pekarangan, sumber air, kolam air, anak sungai atau sungai, atau rawa-rawa, daerah semak belukar atau hutan. Ada daerah yang datar tanahnya dan ada yang miring.
- (2) Rumah-rumah dibangun sebagai satuan rumah tangga yang otonom, yang berada dalam sebuah ketetanggaan yang mencerminkan adanya saling ketergantungan di antara tetangga, yang menjadi landasan bagi saling menolong dan berbagai kegiatan gotong-royong desa.
- (3) Secara politik, desa-desa calon transmigran ini adalah bagian integral dari sebuah satuan wilayah administrasi kecamatan yang berpusat di kota kecamatan. Kota kecamatan yang merupakan pusat pertumbuhan dari berbagai kegiatan sosial, ekonomi, politik, dan hiburan, berfungsi sebagai pusat yang mengintegrasikan desa-desa yang tercakup di bawah administrasinya, terutama melalui mekanisme pasar yang berada di kota tersebut. Bahkan pada masa sekarang, di mana dalam kehidupan masyarakat desa itu ada kios-kios dan warung-warung yang menyediakan berbagai kebutuhan hidup sehari-hari, pasar di kota kecamatan tetap berfungsi dalam dan bagi kehidupan ekonomi pedesaan. Baik sebagai tempat warga menjual hasil pertanian atau kebun dalam sehari-harinya dan menjual hasil pertanian yang khusus diproduksi untuk dan pada hari pasaran, maupun tempat membeli barang keperluan sehari-hari atau barang kelontong dengan harga grosir yang lebih murah daripada harga barang yang dijual di kios atau warung di desa.
- (4) Warga desa bukan hanya hidup dari bertani padi di sawah tetapi juga ada yang bertani padi di lahan kering, menanam palawija, sayuran, menanam berbagai jenis sayuran dan buah-buahan

di pekarangan rumah atau tanah kosong mereka, mengambil kayu di hutan atau semak belukar, mengambil ikan dan siput di sungai dan rawa, memelihara ikan di kolam, memelihara ayam, bebek, burung dara, entok, kambing, sapi, kerbau, kuda, mengerjakan berbagai pekerjaan tukang dengan menggunakan bahan kayu-kayuan, besi dan logam pada umumnya, emas, dan perak, tanah liat, dan semen, mengerjakan berbagai kegiatan kerajinan tangan dan benda seni, melakukan kegiatan kesenian untuk upacara dan hiburan, membuka kios dan warung, berjualan di pasar sebagai "bakul" atau tengkulak dan pengecer, industri rumah tangga: penganan, bagian-bagian dari garmen, kerajinan tangan atau benda seni komersial.

(5) Warga desa Jambal juga telah mengenal dan hidup dalam sistem ekonomi agribisnis yang berorientasi pada maksimisasi keuntungan. Sebagian dari mereka telah terlibat langsung dalam kegiatan PIR tebu misalnya, dan berbagai bentuk kegiatan agribisnis lainnya.

(6) Masyarakat desa Jawa, Bali dan Lombok mengenal adanya stratifikasi sosial berdasarkan atas kepemilikan tanah atau kapital dan berdasarkan atas jenjang sosial. Ada golongan petani kaya, petani cukupan, petani miskin, dan buruh tani. Ada golongan terpelajar dan priyayi atau golongan "kerah putih" dan ada golongan orang biasa (kalau di Bali berlaku sistem wangsa atau "kasta"). Di samping itu penggolongan sosial juga dapat dilakukan berda-

sarkan kepemimpinan dalam kehidupan keagamaan, yaitu ada golongan ulama dan kyai sebagai lawan dari golongan umat Islam yang biasa saja. Para transmigran pada umumnya adalah mereka yang tergolong sebagai buruh tani atau petani miskin dan umat Islam yang biasa saja. Golongan ini menyadari kedudukan sosial mereka yang rendah dan lemah dalam struktur kehidupan pedesaan, serta menyadari bahwa kehidupan dan kesejahteraan hidup mereka banyak ditentukan oleh para pemegang kekuasaan yang berada pada jenjang yang lebih tinggi daripada mereka. Oleh karena itu, mereka ini mempunyai kecenderungan untuk mudah diatur oleh para pejabat atau pemimpin mereka dalam berbagai kegiatan kehidupan mereka.

(7) Uang dalam kehidupan petani amatlah penting. Lebih-lebih pada masa sekarang di mana sistem ekonomi pasar yang kapitalistik sudah masuk ke dan diterima dalam kehidupan masyarakat desa. Warga masyarakat desa Jawa yang pada dasarnya "ijiran" atau individualis dan egosentris, menjadi diperkuat lagi dengan diadopsinya kebudayaan ekonomi pasar yang kapitalistik. Akibatnya, dalam kehidupan pedesaan pada masa sekarang ini tradisi gotong-royong yang tanpa pamrih sudah hilang.

(8) Peranan penting ibu rumah tangga atau istri dalam ekonomi rumah tangga. Kegiatan ekonomi mereka sehari-hari bukan hanya di dapur untuk mempersiapkan makanan dan minuman, tetapi juga di sawah membantu

suami dalam menyangi rumput, di kebun dan di perkarangan rumah dalam kegiatan menanam dan merawat sayur-sayuran dan pohon buah-buahan serta memetik hasilnya untuk dijual di pasar atau pada tengkulak, merawat hasil panen padi dan mengaturnya untuk dijual, dikonsumsi sendiri, dan dijadikan bibit. Dalam waktu senggang dan bila ada pekerjaan yang ditawarkan, ibu rumah tangga juga memburuh di proyek yang berdekatan atau mengerjakan industri rumah tangga. Mereka juga melakukan kegiatan jual beli di pasar. Anak-anak yang secara tradisional merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan ekonomi rumah tangga di pedesaan Jambal, pada masa sekarang ini menjadi bagian dari sistem kehidupan nasional dan perkotaan (karena kurikulumnya lebih banyak bermuatan kebudayaan perkotaan daripada kebudayaan lokal atau pedesaan) melalui pendidikan sekolah yang wajib mereka ikuti. Hanya anak-anak keluarga buruh tani atau buruh lepas yang miskin di pedesaan Jambal adalah anak-anak yang masih menjadi bagian dari sistem ekonomi rumah tangga, yaitu anak-anak tersebut ikut dalam kegiatan orang tua mereka pada waktu musim panen dengan cara membolos dari sekolah.

reka. Mereka juga melihat bahwa kota adalah tempat atau acuan bagi mereka untuk dapat menaikkan derajat sosial, ekonomi, dan politik. Karena, mereka melihat dan merasakan bahwa kota adalah pusat pertumbuhan yang mempunyai sumber daya yang tidak ada habis-habisnya bagi kesejahteraan hidup dan bagi kehidupan yang lebih baik. Karena itu, migrasi ke kota adalah suatu kegiatan yang wajar, terutama migrasi musiman atau kontrakan, dan bahkan anak-anak mereka yang telah tamat SMP, SMA, Akademi atau Universitas mempunyai kecenderungan untuk bermigrasi dan menetap di kota guna memperoleh penghasilan ekonomi yang lebih baik daripada hidup di desa sebagai petani. Jadi, migrasi ke kota atau ke tempat-tempat lain adalah suatu gejala yang biasa dan berlaku umum dalam kehidupan para petani pedesaan Jambal. Tujuan migrasi adalah untuk memperoleh kehidupan sosial dan ekonomi yang lebih baik daripada sebelumnya, dan kalau perlu bertempat tinggal atau bermukim di tempat baru yang dapat menyediakan kesempatan hidup yang baik.

Kebudayaan Calon Transmigran Irian Jaya

- (9) Warga masyarakat desa di Jawa, Madura, Bali, dan Lombok, melihat diri mereka sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan atau kebudayaan perkotaan. Kota mereka lihat sebagai pusat kehidupan yang merupakan orientasi bagi kehidupan me-

Kebudayaan Irian Jaya mempunyai corak aneka ragam, yang cukup jelas perbedaannya antara satu kebudayaan dengan kebudayaan lainnya (lihat: Koentjaraningrat 1970, Suparlan 1994). Kebudayaan mereka, secara terpisah-pisah ataupun secara bersama-sama atau sebagai sebuah

konfigurasi, juga berbeda dari corak kebudayaan Jambal. Masyarakat Irian Jaya juga dikenal sebagai masyarakat-masyarakat sukubangsa atau suku yang masing-masing suku bangsa tersebut mempunyai kebudayaan dan bahasa masing-masing yang berbeda antara satu dengan lainnya. Masyarakat suku bangsa di Irian Jaya hidup dalam wilayah masing-masing sebagai kesatuan-kesatuan hidup yang berdiri sendiri. Di masa lampau kesatuan-kesatuan hidup atau kelompok-kelompok ini hidup secara terisolasi antara satu dengan lainnya, terkecuali beberapa suku bangsa yang hidupnya berdekatan dan saling bersahabat satu sama lainnya. Perbedaan-perbedaan yang ada di antara masyarakat dan kebudayaan Irian Jaya, mencakup:

- (1) Jumlah penduduk masing-masing suku bangsa tersebut relatif kecil, dengan perkecualian beberapa suku bangsa yang jumlah warganya besar, seperti orang Dani misalnya.
- (2) Sistem kekerabatan mereka bercorak patrilineal (mengikuti garis bapak), di samping yang bercorak matrilineal (mengikuti garis ibu), untuk menentukan siapa-siapa yang seketurunan atau sekerabat dan siapa yang bukan, dalam kaitannya dengan siapa-siapa yang berhak dan berkewajiban tertentu dalam kaitannya dengan mereka yang digolongkan sebagai orang-orang yang sekerabat. Sistem kekerabatan ini mempunyai corak yang dengan jelas membedakan siapa "kami" (yang sekerabat) dan siapa "mereka" (yang bukan sekerabat).
- (3) Di antara kesatuan-kesatuan hidup orang Irian Jaya, ada yang masih hi-

dup dalam isolasi dari dunia luar dan ada yang sudah hidup bersama dengan suku bangsa lainnya asal Irian Jaya maupun asal luar Irian Jaya. Di samping itu juga terdapat kesatuan-kesatuan hidup yang relatif terisolasi secara fisik, tetapi telah menjadi bagian dari sistem masyarakat dan kenegaraan Republik Indonesia.

- (4) Keyakinan keagamaan mereka juga beraneka ragam, dari yang masih menganut faham agama lokal yang diwarisi dari nenek moyang, agama Kristen Protestan, dan agama Katolik, sampai dengan keyakinan keagamaan yang sinkretis.
- (5) Ada yang kebiasaan makanan pokoknya adalah sagu, tetapi ada yang makanan pokoknya ubi jalar, dan ada juga yang makanan pokoknya umbi-umbian (keladi, uwi, singkong) dicampur dengan jugung dan pisang. Pada masa sekarang mereka yang tinggal di kota-kota besar atau daerah pedesaan di sekelilingnya, terutama Jayapura, makanan pokok tradisional telah diganti nasi.
- (6) Mata pencarian warga yang tinggal di daerah pedesaan bervariasi antara berburu dan meramu hasil hutan serta menangkap ikan, mengumpulkan sagu dari hutan sagu milik mereka, dan berladang atau berkebun secara berpindah-pindah bergiliran.
- (7) Ada perbedaan yang menyolok antara kebudayaan dari warga masyarakat Irian Jaya yang tinggal dan hidup di daerah perkotaan dengan kebudayaan dari warga masyarakat Irian Jaya yang tinggal dan hidup di pedesaan.

Di samping perbedaan-perbedaan tersebut, masyarakat Irian Jaya juga menunjukkan adanya kesamaan dalam ciri-ciri masyarakat dan kebudayaannya; yaitu:

- (1) Pada dasarnya kesatuan hidup masyarakat Irian Jaya adalah kelompok-kelompok kecil yang terdiri atas dua atau tiga keluarga yang hidup di ladang atau kebun yang saling bertetangga. Atau, mereka tinggal dalam kelompok-kelompok kecil di sekitar hutan atau dusun sagu. Sedangkan pada orang Dani, mereka hidup dalam sebuah keluarga luas yang juga merupakan sebuah kelompok kecil yang hidup di kebun ubi manis masing-masing atau yang berdekatan dengan kebun ubi manis mereka. Pada masa sekarang di samping kelompok-kelompok kecil yang hidup di ladang atau di dusun sagu, mereka juga hidup di desa-desa yang berfungsi sebagai desa induk. Seminggu sekali anggota keluarga yang hidup di ladang tersebut tinggal selama dua hari di desa induk untuk menengok anak-anaknya yang masih sekolah dan tinggal di desa, dan juga untuk menjalankan ibadah di gereja setempat.
- (2) Hewan babi sebagai harta kekayaan, dan sebagai hewan untuk berbagai upacara lingkaran hidup serta upacara lainnya merupakan fokus kebudayaan yang ada dalam konfigurasi kebudayaan-kebudayaan di Irian Jaya.
- (3) Keluarga batih penting, tetapi hubungan antara keponakan dengan paman (saudara laki-laki ibu juga penting) dan berlaku di hampir semua masyarakat di Irian Jaya.
- (4) Karena itu ciri-ciri lain dari kesamaan kebudayaan-kebudayaan di Irian Jaya adalah adanya pengakuan mengenai kedudukan individu atau perorangan yang unik dan mandiri, yang egosentris dan kompetitif. Dengan kata lain ciri-ciri kebudayaan yang berlaku umum dalam masyarakat-masyarakat Irian Jaya adalah kebudayaan konflik atau kompetitif, yang diimbangi oleh penekanan pada penting kerja sama dengan sesama untuk suatu tujuan tertentu, terutama kerja sama di antara sesama saudara kandung.
- (5) Kebudayaan di Irian Jaya ditandai oleh rendahnya tingkat teknologi yang dihadapkan pada lingkungan alam yang keras, dan karena itu ciri-ciri kondisi kehidupan masyarakatnya adalah kemiskinan dan tingkat kehidupan ekonomi yang rendah.
- (6) Karena itu, sebagaimana dikemukakan oleh para ahli antropologi dan pejabat pemerintahan Belanda di Irian Jaya, masyarakat dan kebudayaan di Irian Jaya mempunyai struktur yang longgar. Kelonggaran struktur masyarakatnya dengan jelas ditunjukkan antara lain, oleh Pouwer (1960). Struktur yang longgar ini, antara lain, telah memungkinkan bagi warga masyarakat yang bersangkutan untuk mengambil alih unsur-unsur kebudayaan yang datang dari luar untuk dijadikan milik mereka tanpa memperhitungkan kaitan hubungan fungsionalnya dengan unsur-unsur yang ada di dalam kebudayaannya dan tanpa memperhitungkan keutuhan kebudayaan secara utuh dan bulat. Pola-pola kepribadian sebagai produk dari pola-pola kelakuan tersebut, disebut

oleh dua ahli antropologi Belanda (Held 1951, 1953-1954; dan van Baal 1951/1952, 1954) sebagai improvisator kebudayaan (*cultuur improvisator* atau *culture improviser*). Sebab utama dari kepribadian mereka sebagai improvisator kebudayaan adalah upaya untuk mengatasi kondisi kemiskinan dan keterbelakangan yang mereka hadapi sehari-hari dari generasi ke generasi.

(7) Ciri-ciri dari kepribadian yang bercorak improvisator kebudayaan tersebut terwujud dalam bentuk sikap pragmatis dan pratikal dalam melihat berbagai unsur kebudayaan dan bukannya melihat fungsinya dalam dan untuk keutuhan dari strukturnya.

(8) Karena dalam sejarah masyarakat-masyarakat di Irian Jaya tidak dikenal adanya sistem feodalisme atau tidak pernah berada di bawah kekuasaan feodalisme, kecuali secara samar-samar dikenal adanya bekas-bekas kekuasaan feodalisme dari kerajaan Tidore dan Ternate dalam sebagian masyarakat Biak dan juga di Fak-Fak dan Kaimana, maka ciri-ciri yang ada dalam kehidupan masyarakat Irian Jaya adalah egalitarian atau kesamaan derajat (*egalitarian*). Ciri egalitarian atau kesamaan derajat dari masyarakat-masyarakat Irian Jaya merupakan landasan dari terwujudnya ciri individualis atau hak orang per orang untuk menentukan arah hidup dan tindakan yang dilakukannya, yang cukup kuat dibandingkan dengan kekuatan yang dipunyai oleh struktur kepemimpinan atau politik (*polity*) untuk mengontrol dan mengarahkan tindakan-tindakan individu atau orang per

orang warga masyarakat. Ciri-ciri masyarakatnya yang egalitarian ini berbeda dari dan bahkan bertentangan dengan ciri-ciri masyarakat pedesaan Jambal yang relatif merupakan masyarakat yang tunduk pada struktur kekuasaan dan kepemimpinan yang berada di atasnya atau struktur supra (*super structure*).

Permukiman Transmigrasi

Pertanyaan mendasar yang selalu ada dalam benak saya pada waktu berbicara mengenai transmigrasi, semacam pertanyaan yang diajukan oleh Prof. Sayogyo seperti tersebut di atas, yaitu: apa sebenarnya tujuan dari pemindahan penduduk dari desa Jambal ke permukiman-permukiman transmigrasi di luar Jambal? Begitu banyak jawabannya dan tidak satu pun yang betul-betul mengena, dan belum satu pun di antara tujuan-tujuan tersebut telah benar-benar tercapai.

Apakah mungkin bagi kita untuk mengidentifikasi satu saja tujuan yang ingin dicapai melalui program transmigrasi, sebagai tujuan utama, sehingga tujuan-tujuan lainnya merupakan tujuan sampingan atau ikutan? Ambil sebuah contoh. Termasuk dalam salah satu tujuan yang ingin dicapai melalui transmigrasi adalah keamanan dan ketahanan nasional. Bila sekiranya warga transmigrasi di permukiman transmigrasi tersebut hidupnya telah makmur atau lebih baik daripada sebelumnya, bukankah mereka itu sendiri yang akan mengusahkan terciptanya keamanan dalam lingkungan mereka agar kemakmuran yang telah mereka capai itu tidak terganggu?

Masalah banyaknya tujuan yang ingin dicapai melalui program transmigrasi saya kira bukan masalah saya. Saya hanya ingin mengemukakannya untuk dapat kita renungkan secara bersama. Dan melalui itu saya ingin mengemukakan permasalahan ini dalam kaitannya dengan upaya agar program transmigrasi dapat berhasil dengan baik melalui pendekatan sosial budaya. Keberhasilan program transmigrasi menurut pendapat saya harus dapat ditunjukkan dengan bukti-bukti bahwa kehidupan para transmigran di permukiman transmigrasi ternyata lebih baik daripada sebelum menjadi transmigran. Dan bersamaan dengan itu permukiman transmigrasi bukan lagi permukiman sederhana tetapi sebuah permukiman yang kompleks dan maju, yaitu telah menjadi sebuah ruang budaya yang membuat warga masyarakat kerasan dan dapat mengembangkan kebudayaan dan taraf kesejahteraan hidup mereka secara berkelanjutan. Kasus-kasus seperti di Batu Marta yang dikemukakan oleh Roch Basuki Mangoenpoerojo (1985: 96-114), atau kasus-kasus lainnya yang sejenis diharapkan hanya akan menjadi sejarah transmigrasi yang berlaku di masa lampau dan tidak akan terulang lagi.

Pertanyaan berikutnya adalah: Bagaimana kita dapat melihat program transmigrasi dengan menggunakan pendekatan sosial budaya? Dengan mengacu pada uraian panjang lebar mengenai apa itu kebudayaan dan implementasinya dalam kehidupan masyarakat manusia, maka program transmigrasi harus dilihat sebagai sebuah program yang mentransformasikan kebudayaan dari para petani desa-desa Jambal dan para calon transmigran lokal, yang pada umumnya tergolong miskin dan berke-

dudukan sosial rendah, agar dapat menjadi manusia baru yang mempunyai kebudayaan mandiri yang dapat mereka gunakan untuk memahami dan menghadapi lingkungannya dan memanfaatkannya untuk pemenuhan kebutuhan hidup mereka sebagai makhluk biologi, sosial, dan makhluk yang beradab. Implikasi dari kemampuan kebudayaan para transmigran di tempat permukiman transmigrasi untuk dapat meningkatkan taraf kesejahteraan hidup mereka, sebagaimana diharapkan dapat tercapai melalui pendekatan sosial budaya, adalah juga terwujudnya perubahan-perubahan berupa penataan ruang-ruang dalam pengertian kuantitas maupun kualitas yang ada dalam permukiman transmigrasi sehingga dapat mengakomodasi berbagai jenis kegiatan yang harus dilakukan sesuai dengan peningkatan taraf kesejahteraan hidup mereka. Dengan demikian, permukiman transmigrasi berubah menjadi semacam pusat pertumbuhan bagi wilayah yang ada di sekelilingnya, yaitu pusat pertumbuhan ekonomi, sosial, dan kebudayaan.

Pertanyaan yang lebih khusus lagi adalah: Apa yang harus kita lakukan untuk dapat melakukan program transmigrasi sebagai program transformasi kebudayaan? Apa yang harus kita lakukan adalah meliputi beberapa tahapan identifikasi yang mencakup identifikasi pola-pola kebudayaan dari masyarakat pedesaan calon transmigran, kajian mengenai lokasi yang akan dijadikan wilayah permukiman transmigrasi dan persiapan Departemen Transmigrasi menangani masalah tanah dan hak kepemilikannya secara adat maupun secara nasional, serta kerja sama dengan Pemda setempat dalam melihat program transmigrasi sebagai bagian dari pembangunan wilayah, baik dalam

rangka peningkatan taraf kesejahteraan hidup para transmigran maupun dalam rangka terwujudnya integrasi masyarakat.

Tahapan Pertama, yang merupakan kegiatan identifikasi kebudayaan masyarakat calon transmigran mencakup: *Pertama*, mengidentifikasi pola-pola kebudayaan dari para calon transmigran (transmigran Jambal, transmigran lokal, dan transmigran spontan), yang diidentifikasi adalah bahwa mereka bukan hanya hidup untuk dan dari kegiatan bertani. Mereka terlibat dalam berbagai kegiatan ekonomi, sosial, politik, dan rekreasi atau hiburan. Mereka itu individualis dan egosentris tetapi pada waktu yang bersamaan apakah mereka itu juga mampu bekerja sama atau bergotong-royong untuk berbagai tingkat kegiatan. *Kedua*, memperhatikan dan menyimpulkan kebudayaan ruang dan penataannya yang ada di dalam kehidupan mereka. *Ketiga*, mengidentifikasi sumber-sumber daya yang ada dalam ruang tempat hidup mereka yang mereka golongankan sebagai yang utama bagi kegiatan hidup mereka. Bagi para petani Jambal, misalnya, *air* adalah sumber daya utama yang harus ada dan tersedia dalam ruang permukiman dan dunia kehidupan mereka, begitu juga halnya dengan *hutan* dan *semak belukar*. *Keempat*, mengidentifikasi pola permukiman mereka, yaitu melihat permukiman desa dalam kaitan hubungannya dengan kota dan pusat pertumbuhan atau pusat ekonomi pasar. Termasuk dalam pengidentifikasian ini adalah berbagai jaringan jalan dan transportasi serta komunikasi di antara desa dan kota atau kota-kota. *Kelima*, memperhatikan pentingnya uang dan ekonomi pasar dalam kebudayaan desa-desa para calon transmigran, serta berbagai sarana pelayanan simpan-

pinjam yang bonafide. *Keenam*, mengidentifikasi pusat-pusat pelayanan informasi dan bantuan kegiatan pertanian dan sarana-sarananya. *Ketujuh*, mengidentifikasi keberadaan dan jenis-jenis kegiatan rekreasi, hiburan, kesenian, dan keagamaan yang ada serta fungsinya dalam struktur-struktur kegiatan masyarakat desa calon transmigran. *Kedelapan*, mengidentifikasi berbagai pusat pelayanan kesehatan, keamanan, pendidikan, olahraga, dan sebagainya yang tergolong sebagai sarana fasilitas umum dalam masyarakat desa asal calon transmigran.

Tahapan Kedua, yang merupakan kajian atau studi wilayah peruntukan permukiman transmigrasi mencakup: *Pertama*, kajian mengenai jarak lokasi dari kota atau pusat pertumbuhan, kemungkinan pengembangan sarana transpor ke dan dari lokasi ke kota atau kota-kota yang ada. *Kedua*, apakah luas lokasi hanya cukup untuk membentuk sebuah dusun atau desa saja, ataukah untuk permukiman beberapa desa yang bila tergabung secara bersama-sama dapat dijadikan sebuah wilayah kecamatan. Bila ternyata luas calon lokasi permukiman transmigrasi hanya cukup untuk sebuah dusun atau desa saja, sebaiknya pemilihan calon lokasi ini dibatalkan saja. Karena akan terlalu mahal biayanya dibandingkan dengan keuntungan yang akan dicapai, yaitu keberhasilan transmigrasi di lokasi tersebut. *Ketiga*, kondisi dan kemiringan (*contour*) tanah, bebatuan dan pasir, air tanah, sungai, rawa-rawa, danau, laut, hutan dan jenis-jenis tanaman dan pepohonannya. *Keempat*, berbagai macam satwa liar, termasuk yang potensial sebagai hama tanaman, yang ada dalam lokasi tersebut. *Kelima*, kepemilikan secara adat atas lokasi calon permukiman transmigrasi oleh penduduk

setempat dan cara-cara yang terbaik untuk melepaskan hak kepemilikan tersebut, secara adat dan/atau secara jual-beli sesuai dengan perundangan yang berlaku. *Keenam*, rekomendasi dan dukungan Pemda/Bapeda mengenai calon lokasi permukiman transmigrasi.

Tahapan yang Ketiga, adalah penyiapan lahan permukiman transmigrasi. Ada prinsip mendasar yang menjadi landasan berpijak untuk mendukung program transmigrasi sebagai program pembangunan wilayah yang dengan demikian merupakan bagian tak terpisahkan dari program pembangunan nasional. Yaitu transmigrasi bukan semata-mata hanya memindahkan petani Jambal untuk hanya menjadikan mereka sebagai petani yang hidup terisolasi dari kegiatan ekonomi pasar di luar wilayah Jambal; atau hanya akan menjerumuskan mereka menjadi petani yang lebih miskin daripada sebelum mereka ditransmigrasikan, sehingga mereka itu tidak kerasan hidup di lokasi permukiman transmigrasi yang telah disediakan. Untuk menghindari kemungkinan terwujudnya anggapan-anggapan tersebut maka yang harus diperhatikan adalah:

Pertama, menggunakan hasil-hasil kajian Tahap 1 dan Tahap 2 di atas, untuk mendesain permukiman transmigrasi yang potensial untuk berkembang menjadi pusat pertumbuhan di wilayah tersebut. *Kedua*, tercakup dalam upaya ini adalah memilih lokasi yang mempunyai potensi untuk dikembangkan sebagai bagian dari jaringan jalan dan transportasi, dan dengan luas lokasi yang dapat diperuntukkan bagi pembangunan lebih dari satu desa atau kecamatan. Contoh-contoh permukiman transmigrasi di

Irian Jaya, seperti di pulau Salawati misalnya, yang hanya mampu menampung transmigran beberapa puluh keluarga saja ternyata hanya menghasilkan kegagalan. Karena lokasi yang terisolasi dengan rasa aman dan was-was para transmigran cukup besar, karena jumlah mereka kecil, maka mereka lebih senang pindah dan hidup di kota Sorong. Sayangnya Departemen Transmigrasi RI tidak mempunyai data yang lengkap dan akurat mengenai kehidupan para transmigran dan perkembangan permukiman transmigrasi. Sebab memang tidak pernah dilakukan penelitian mengenai kehidupan transmigran di lokasi-lokasi transmigrasi secara lengkap, komprehensif, dan menyeluruh, yang memungkinkan bagi kita untuk dapat mengidentifikasi berbagai kelemahan atau kekuatan yang ada dalam program transmigrasi yang telah dijalankan, demi memikirkan upaya-upaya perbaikan dan penyempurnaannya.

Ketiga, bila lokasi telah dipilih dan ditentukan maka tahap berikutnya adalah membongkar hutan dan/atau semak belukar untuk dijadikan permukiman. Saya ingin mengusulkan dalam kesempatan ini agar metode bongkar habis dari sebuah wilayah hutan untuk dijadikan permukiman transmigrasi sebaiknya dihindarkan. Karena metode ini secara lingkungan menghancurkan potensi-potensi kelangsungan daya dukung permukiman transmigrasi tersebut, terutama persediaan air bersih dan kayu untuk bahan bangunan, kayu bakar, hewan-hewan, dan juga humus karena erosi. Cara yang sebaiknya adalah mengikuti model tradisional lingkungan desa Jambal, di mana sebuah permukiman desa itu mencakup wilayah hunian dan kegiatan-kegiatan kehidupan warga desa, wilayah pertanian atau wilayah

domestikasi, dan wilayah-wilayah liar yang mencakup hutan, belukar, rawa, sungai, dan sebagainya. Dan bila sekiranya lokasi tidak mempunyai persediaan air yang mencukupi, sebaiknya dalam rencana penyiapan permukiman juga mencakup pembuatan kolam-kolam air yang cukup untuk kepentingan air bersih maupun irigasi dan minuman ternak. Pada tahun 1985, ketika saya berkunjung di salah satu UPT dari permukiman transmigrasi "Bungo Mas" di Lahat, Sumatera Selatan, wilayah UPT ini termasuk daerah kering. Jangankan untuk keperluan air bersih, untuk pertanian saja hampir-hampir tidak ada. Sehingga kegiatan pertanian yang semula dipolakan sebagai pertanian padi sawah atau lahan basah, menjadi mengikuti penduduk Sumatera Selatan secara berladang atau pertanian lahan kering dengan sistem tebas dan bakar (*slash and burn*) yang dilakukan secara musiman, setahun sekali. Kemerosotan cara produksi padi ini sebetulnya dapat dihindari bila cukup tersedia kolam-kolam air buatan yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan pertanian, di samping untuk keperluan minum atau lainnya.

Keempat, bila direncanakan bahwa penyiapan lokasi permukiman transmigrasi bukan hanya untuk kegiatan pertanian subsistens, maka sebuah lokasi permukiman transmigrasi harus dipersiapkan sebagai sebuah calon kecamatan. Jadi, dalam perencanaan permukiman harus juga mencakup persiapan wilayah kota kecamatan, yang akan terwujud dalam jangka waktu yang lebih lama daripada kegiatan pertanian, yang kegiatan-kegiatan dominannya bukan pertanian tetapi ekonomi pasar, berbagai macam industri, dan berbagai macam pelayanan kebutuhan ekonomi, sosial, ke-

amanan, dan hiburan. Begitu juga desain untuk kegiatan ekonomi dari masing-masing desa yang tercakup dalam permukiman transmigrasi harus dibuat sedemikian rupa sehingga masing-masing desa mempunyai potensi untuk mampu mengembangkan spesialisasi-spesialisasi produk pertanian maupun industri rumah tangga atau yang non-pertanian. Dengan cara ini, yang mengikuti model hari pasaran Jawa, yang sirkuler dan terpusat pada hari *kliwon*, maka potensi untuk berkembang dapat dipacu. Dengan demikian, kita menciptakan ruang dan penataannya agar kita dapat mengatur kegiatan-kegiatan kita dan sebaliknya pada saat yang sama kita melakukan kegiatan-kegiatan sesuai dengan stimulasi yang ada dalam pola penataan ruang-ruang tempat kita hidup. Dengan cara ini maka penataan ruang-ruang dalam permukiman transmigrasi diharapkan mampu menstimulasi dan mendorong peningkatan kesejahteraan para transmigran, dan terwujudnya integrasi masyarakat; dan bersamaan dengan itu energi para transmigran yang biasanya dihabiskan hanya untuk adaptasi dengan lingkungan baru di permukiman transmigrasi dapat dihemat dan dialihkan untuk kegiatan-kegiatan yang produktif.

Model Transmigrasi untuk Irian Jaya

Dua hal utama yang harus menjadi tujuan dari Pembangunan Transmigrasi di Irian Jaya, yang harus selalu ditekankan pentingnya, adalah: (1) Upaya peningkatan kesejahteraan hidup, dan (2) Tercapainya integrasi masyarakat secara Bhinneka Tunggal Ika dari masyarakat Irian Jaya ke dan di dalam masyarakat Indonesia. Dua hal ini sa-

ling berkaitan dan dukung-mendukung sebagai sebuah satuan sistem yang bulat. Untuk pencapaian tujuan tersebut, maka model transmigrasi bagi Irian Jaya yang sebaiknya digunakan adalah menjadikan program transmigrasi di Irian Jaya sebagai bagian integral dari pembangunan wilayah di daerah tersebut yang tujuannya adalah menciptakan pusat-pusat pertumbuhan melalui pelaksanaan pembangunan di permukiman-permukiman transmigrasi.

Dengan demikian, melalui model transmigrasi ini pusat perhatian terletak pada permukiman transmigrasi, yaitu pada hakikat fungsinya dalam struktur pembangunan wilayah Irian Jaya, pada kegunaannya dalam turut membantu terciptanya proses transformasi budaya dari kebudayaan yang terisolasi ke dalam kebudayaan yang terintegrasi dalam sistem nasional dan dalam sistem sosial masyarakat Indonesia; serta, transformasi budaya dari kebudayaan kemiskinan dan keterbelakangan ke kebudayaan yang kecukupan taraf kesejahteraan hidupnya. Jadi, permukiman transmigrasi bukan hanya dilihat sebagai tempat bermukim tetapi harus dilihat sebagai sebuah wadah dan sarana untuk peningkatan kesejahteraan hidup dalam arti individual atau perorangan, sosial, ekonomi, politik, dan kebudayaan. Permukiman transmigrasi harus mempunyai potensi untuk dapat dikembangkan menjadi Pusat Pertumbuhan bagi daerah permukiman tersebut serta daerah di sekitarnya, dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan wilayah serta tidak terpisahkan dari sistem administrasi pembangunan pemerintahan setempat.

Untuk memungkinkan terwujudnya pengembangan permukiman transmigrasi agar

dapat menjadi sebuah pusat pertumbuhan, maka berbagai prasyarat berkenaan dengan potensi yang harus dipunyai oleh permukiman transmigrasi harus dipenuhi. Adapun syarat-syarat tersebut secara hipotetis mencakup:

- (1) Lingkungan hidup atau alam dan fisik permukiman transmigrasi harus cukup mempunyai potensi sumber air bersih dan air untuk pertanian dan/atau industri, di samping potensi sumber-sumber daya yang dipunyai oleh tanah, hutan, belukar, rawa-rawa, dan sungai. Bila sumber air untuk pertanian lahan basah tidak mencukupi, maka upaya pertanian lahan kering, pertanian tadah hujan harus diupayakan sebagai bagian utama dari program transmigrasi yang akan ditempatkan di permukiman tersebut.
- (2) Penggusuran hutan untuk dijadikan permukiman transmigrasi, yaitu yang mencakup permukiman untuk hunian, untuk fasilitas sosial dan umum, dan untuk lahan-lahan pertanian, sebaiknya tidak menggunakan prinsip gusur habis. Sebab bila pencetakan permukiman transmigrasi menggunakan prinsip gusur habis, maka kemampuan untuk kelestarian sumber-sumber daya yang ada dalam lingkungan hidup, yang berguna bagi kelangsungan dan kesejahteraan hidup serta peningkatannya akan tidak mungkin dapat diwujudkan. Teknik yang terbaik adalah hanya menggusur wilayah hutan yang memang harus digusur sesuai peruntukannya di dalam tata ruang yang ada dalam *site plan*. Lebih lanjut, permukiman transmigrasi juga harus mempunyai bidang

hutan yang menjadi milik masyarakat transmigrasi setempat, yang dapat digunakan sebagai pengendali debit air dan erosi dan sebagai sumber kayu bakar.

(3) Lokasi permukiman transmigrasi harus merupakan sebuah noktah dari jaringan-jaringan jalan yang dihubungkan dengan kota dan wilayah lainnya di Irian Jaya. Jadi bukan dibangun di tempat yang terisolasi dari hubungan orang, barang, dan jasa dengan wilayah-wilayah di sekelilingnya.

(4) Sebuah permukiman transmigrasi harus mampu menghasilkan produk atau produk-produk unggulan untuk komoditi pasar yang khusus atau spesifik dari permukiman tersebut. Produk ini dapat berupa hasil pertanian ataupun hasil industri.

(5) Sebuah permukiman transmigrasi di Irian Jaya harus terwujud sebesar sebuah kecamatan. Bila permukiman transmigrasi terwujud sebuah kecamatan, maka tercakup dalam administrasi kecamatan tersebut adalah desa-desa transmigrasi. Desa-desa transmigrasi akan terdiri atas dusun-dusun transmigrasi yang terdiri atas permukiman-permukiman transmigran Jambal dan permukiman-permukiman transmigran lokal Irian Jaya.

(6) Dalam perencanaannya, permukiman transmigrasi harus menyediakan lokasi permukiman (rumah hunian berikut lahan pertaniannya) bagi para calon transmigran asal Jambal dan bagi calon transmigran dari masyarakat Irian Jaya

setempat atau yang permukiman asalnya berdekatan dengan permukiman transmigrasi tersebut. Permukiman bagi calon transmigran Jambal dan bagi calon transmigran asal Irian Jaya setempat sebaiknya dibangun secara terpisah, termasuk lahan pertanian dan hutan masyarakat masing-masing. Pemisahan permukiman ini dilakukan berdasarkan pada alasan sosial budaya: (1) Supaya hubungan antar budaya yang berlangsung di antara para calon transmigran asal Jambal dan asal Irian Jaya tersebut tidak menghasilkan adanya kejutan kebudayaan (*culture shock*) yang merugikan kedua balah pihak; (2) Supaya para calon transmigran asal Irian Jaya tidak merasa rendah diri karena dihadapkan secara mendadak pada suatu kebudayaan yang secara teknologi dan ekonomi lebih tinggi; (3) Supaya hubungan-hubungan sosial antara transmigran Jambal dan Irian Jaya tidak terwujud sebagai hubungan konflik karena adanya salah pengertian yang disebabkan oleh perbedaan-perbedaan interpretasi budaya; dan (4) Untuk menghindarkan penduduk setempat yang menjadi transmigran sisipan tidak terpaksa terasimilasi menjadi orang Jawa atau orang Jambal. Tetapi, menjadikan transmigran lokal tetap dengan identitas etnik dan kebudayaan mereka yang telah diperkaya dengan kebudayaan Jambal dan kebudayaan nasional Indonesia. Untuk itu fungsi Pusat Permukiman Transmigrasi dalam struktur kehidupan di permukiman transmigrasi menjadi amat penting, dan karena itu harus menjadi bagian integral dari desain tata ruang permukiman transmigrasi.

(7) Pusat Permukiman Transmigrasi harus dibangun di tengah-tengah di antara lokasi permukiman transmigran Jambal dan lokasi permukiman asal Irian Jaya. Tujuan dari diadakannya pusat permukiman transmigrasi di tengah-tengah permukiman yang mengantarai permukiman transmigran Jambal dengan transmigran lokal adalah untuk: (1) Menciptakan suasana sosial yang adil di dalam permukiman transmigran di mana semua warga permukiman tersebut dilayani oleh Kantor Transmigrasi tanpa memandang asalnya; (2) Memperkenalkan sistem nasional Indonesia dan memantapkan fungsi-fungsinya melalui berbagai kegiatan nasional, yang bukan kegiatan suku bangsa. Berbagai kegiatan upacara nasional, pendidikan sekolah, perpustakaan, latihan-latihan dan bimbingan kerja dalam berbagai bidang kegiatan ekonomi, dan berbagai kegiatan nasional sebaiknya diadakan di pusat permukiman transmigrasi setempat; (3) Menciptakan dan memantapkan rasa kebersamaan yang menjadi landasan bagi terwujudnya kohesi sosial dan integrasi sosial, sehingga melalui proses-proses yang berlaku dalam kehidupan masyarakat transmigran di permukiman tersebut dapat terwujud adanya integrasi masyarakat. Dalam hal ini pusat permukiman transmigrasi setempat bukan hanya didesain sebagai tempat bagi kegiatan-kegiatan nasional, tetapi juga bagi kegiatan-kegiatan sosial yang bercorak umum. Berbagai kegiatan kesenian dan hiburan serta rekreasi, olahraga, pasar, kios atau warung, dan kegiatan keagamaan, serta berbagai kegiatan sosial lainnya yang dapat mengakomodasi perbedaan kesukubangsaan dan tradi-

si budaya yang ada dalam kehidupan masyarakat permukiman transmigrasi sebaiknya dilakukan di pusat permukiman tersebut. Pusat permukiman dengan demikian adalah juga berfungsi mendorong terwujudnya proses akulturasi dan asimilasi yang berlangsung secara sewajarnya; (4) Pusat permukiman transmigrasi didesain sebagai sebuah daerah perkotaan yang dalam proses pertumbuhan kehidupan di permukiman transmigrasi akan menjadi kota dari daerah permukiman transmigrasi dengan *hinterland*-nya adalah desa permukiman transmigrasi. Sehingga ruang yang ada dalam pusat permukiman harus didesain untuk mengakomodasi pertumbuhan di masa mendatang, yaitu tumbuhnya sebagai daerah perkotaan.

(8) Pusat perhatian yang kedua adalah pada upaya pembinaan, pembimbingan, dan penyuluhan bagi para transmigran di permukiman transmigrasi oleh Departemen Transmigrasi dan PPH. Pentingnya upaya pembinaan, pembimbingan, dan penyuluhan oleh Departemen Transmigrasi dan PPH, perlu digarisbawahi, karena keseluruhan aspek kehidupan dari para transmigran di permukiman transmigrasi berada di tangan dan ditentukan corak serta kualitasnya oleh para petugas Departemen Transmigrasi yang bersangkutan. Permukiman transmigrasi dalam hal ini dapat dilihat sebagai sebuah pranata menyeluruh (*total institution*), sehingga peranan dari para petugas transmigrasi adalah dominan dan amat menentukan keberhasilan para transmigran dalam meningkatkan kesejahteraan hidup me-

reka dan dalam mewujudkan integrasi masyarakat dan memantapkannya.

Model permukiman untuk Irian Jaya sebagaimana diuraikan di atas dapat dilihat sebagai upaya untuk dapat mengoperasionalkan tujuan transmigrasi dalam menyejahterakan hidup para transmigran dan upaya menciptakan terwujudnya integrasi masyarakat Irian Jaya yang Bhinneka Tunggal Ika. Model tata ruang untuk permukiman transmigrasi tersebut didesain sedemikian rupa untuk dapat mengakomodasi dan mengarahkan pertumbuhan ekonomi dan perubahan sosial budaya yang menuju terwujudnya integrasi masyarakat. Sebuah masyarakat dapat dikatakan terintegrasi bila dalam masyarakat tersebut terwujud adanya integrasi sosial.

Pengertian integrasi sosial mengacu pada adanya kenyataan bahwa dua kelompok masyarakat yang berbeda kebudayaan dan pranata sosialnya dapat hidup bersama dalam sebuah masyarakat dengan melupakan atau dengan meniadakan perbedaan sosial budaya masing-masing yang secara tradisional berlaku, atau setidaknya hanya menggunakan kebudayaan masing-masing dalam suasana budaya yang tradisional yang tidak mungkin mereka tinggalkan, seperti dalam upacara-upacara lingkaran hidup individu atau komunitas. Penyatuan atau peleburan menjadi sebuah masyarakat juga dilakukan oleh warga masyarakat yang bersangkutan dengan melupakan atau meniadakan jati diri mereka yang berbeda di masa lampau dalam interaksi mereka dengan warga masyarakat lainnya. Dengan demikian, jati diri mereka telah berubah dari jati diri yang monolitik menjadi jati diri yang bercorak majemuk.

Artinya mereka mengakui masyarakat tempat mereka hidup, yaitu masyarakat permukiman transmigrasi, sebagai acuan bagi jati dirinya di samping jati diri asalnya.

Integrasi sosial hanya mungkin dapat tercapai bila dilandasi oleh adanya kohesi sosial dalam kehidupan masyarakat transmigrasi. Kohesi sosial terwujud dengan dilandasi oleh adanya saling menyukai atau saling tertarik di antara anggota-anggota masyarakat tersebut. Untuk suatu jangka waktu tertentu saling ketertarikan ini dapat menghasilkan ikatan-ikatan sosial di antara sesama warga masyarakat tersebut melalui berbagai bentuk interaksi dan kegiatan bersama atau perkumpulan-perkumpulan. Untuk suatu jangka waktu yang cukup lama ikatan-ikatan sosial dapat menjadi mantap, dan menghasilkan sikap-sikap positif terhadap masyarakat tersebut dan terhadap sesama warga yang pada mulanya tidak saling mengenal dan yang pada dasarnya memiliki kebudayaan yang berbeda satu sama lain. Mereka mencintai masyarakat dan tetap ingin hidup dalam kelompok atau masyarakat tersebut, mereka saling menyukai dan mempunyai tingkat solidaritas sosial yang tinggi. Ciri-ciri lain dari terwujudnya kohesi sosial dalam masyarakat adalah adanya persetujuan dan dukungan atas norma-norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat tersebut, serta pengakuan dan dukungan atas struktur-struktur dan peranan-peranan yang berlaku dalam masyarakat yang mencakup berbagai pendistribusian hak kewajiban.

Permasalahan yang dihadapi dalam upaya menciptakan dan membina integrasi masyarakat, khususnya masyarakat dalam permukiman transmigrasi yang mencakup war-

ga asal Jambal dan warga asal Irian Jaya mencakup dua permasalahan, yaitu:

- (1) Model yang harus digunakan dalam upaya menciptakan integrasi masyarakat dan membinanya, sehingga sukuisme dan konflik antar suku bangsa dapat dihindarkan, harus menggunakan *model kemajemukan* (lihat: Suparlan 1979 dan 1995c) dan bukan *model asimilasi*. Dalam *model kemajemukan*, masing-masing suku bangsa diupayakan tetap mempertahankan jati diri mereka masing-masing dan mengembangkan kebudayaan mereka dalam batas-batas lingkaran hidup dan upacara-upacaranya. Sementara itu kebudayaan umum lokal, yang kegiatan-kegiatannya terpusat di pusat permukiman transmigrasi, diaktifkan dan dikembangkan oleh petugas permukiman transmigrasi melalui berbagai kegiatan sosial bersama, pasar, hiburan-hiburan sosial bersama, melalui berbagai penyuluhan dan pembinaan hubungan antar budaya, melalui pengenalan dan penggunaan bahasa-bahasa yang digunakan oleh para warga permukiman transmigrasi tersebut dalam berbagai kegiatan. Sehingga warga masyarakat merasakan adanya suatu pedoman dalam kehidupan mereka untuk dapat hidup bersama sebagai warga yang berbeda-beda asal, kebudayaan, dan bahasanya. Bersamaan dengan itu kebudayaan nasional Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang pusat kegiatannya juga ada dalam kehidupan pusat permukiman transmigrasi, juga diaktifkan melalui kegiatan sekolah, pelayanan pemerintah untuk kesehatan, keamanan, pendidikan dan penyuluhan masyarakat, dan berbagai upacara nasional.

Melalui model kemajemukan ini maka jati diri dan kebudayaan dari masing-masing golongan sukubangsa tetap ada, di samping keberadaan dan berkembangnya jati diri dan kebudayaan masyarakat permukiman setempat dan jati diri sebagai warga masyarakat dan kebudayaan nasional Indonesia. Dengan mengacu pada *model kemajemukan ini*, program penyuluhan dan pembinaan masyarakat di permukiman transmigrasi dituntut bukan hanya melakukan program pembinaan iptek dan ekonomi, tetapi juga program pengembangan sosial budaya. Dengan demikian, para warga masyarakat permukiman transmigrasi akan mempunyai jati diri yang majemuk, yang masing-masing jati diri relevan dengan konteks sosial masing-masing, yaitu sebagai warga suku bangsa, sebagai warga masyarakat, dan sebagai warga negara. Di antara ketiga konteks sosial tersebut harus ditanamkan dalam keyakinan mereka bahwa konteks kepentingan negara adalah di atas semua konteks sosial lainnya.

Perlu dicatat, bahwa program-program pembinaan harus merupakan sebuah paket yang secara keseluruhan saling berkaitan sebagai sebuah sistem atau kesatuan yang bulat dan menyeluruh. Sebab, peningkatan kemampuan iptek dan ekonomi tanpa dibarengi dengan peningkatan kemampuan sosial budaya, atau sebaliknya, hanya akan menyebabkan tumbuh dan berkembangnya disintegrasi masyarakat.

Sebaliknya, bila model pembinaan sosial budaya yang digunakan di permukiman transmigrasi adalah *model asimilasi*, maka yang akan terjadi adalah proses

penghancuran kebudayaan lokal Irian Jaya yang dipunyai oleh warga setempat yang menjadi warga di permukiman transmigrasi. Bila yang dominan dalam permukiman transmigrasi adalah orang Jawa, maka warga lokal Irian Jaya di permukiman tersebut akan diasimilasikan menjadi orang Jawa dengan kebudayaan Jawanya. Dan bersamaan dengan itu jati diri dan kebudayaan asalnya akan hilang begitu saja.

- (2) Kegiatan pembinaan masyarakat di permukiman transmigrasi harus dilakukan secara profesional dengan memperhatikan perbedaan kebudayaan yang ada antara kebudayaan transmigran asal Jambal dan kebudayaan lokal Irian Jaya. Pembinaan yang dilakukan juga harus mencakup bukan hanya pembinaan iptek dan ekonomi tetapi juga pembinaan sosial budaya, yang harus memperhitungkan perbedaan kebudayaan transmigran asal Jambal dan transmigrasi asal Irian Jaya, dalam upaya untuk dapat memajukan atau meningkatkan taraf kesejahteraan hidup mereka secara bersamaan sehingga secara relatif tercapai tingkat kesejahteraan hidup yang sama.

Kesimpulan

Apa yang telah dan ingin saya kemukakan dalam tulisan ini adalah mencoba menunjukkan cara yang mungkin dapat dilakukan oleh Departemen Transmigrasi dalam upaya mengatasi berbagai permasalahan cukup pelik yang dihadapi oleh dan yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari program transmigrasi. Cara mengatasi

permasalahan tersebut adalah dengan melihat serta memperlakukan program transmigrasi dengan menggunakan pendekatan sosial budaya. Dalam pendekatan sosial budaya, program transmigrasi dilihat sebagai sebuah program transformasi kebudayaan dari para transmigran, yaitu perkembangan dari kebudayaan yang subsisten menjadi kebudayaan yang maju dan berkembang. Atau dengan kata lain, program ini bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup para transmigran dan bersamaan dengan itu meningkatkan wawasan dan kesadaran berbangsa, yang dari hanya mempunyai wawasan lokal menjadi mempunyai juga wawasan masyarakat luas dan wawasan nasional. Dengan menggunakan pendekatan sosial budaya, upaya meningkatkan potensi permukiman transmigrasi menjadi pusat pertumbuhan bagi orientasi pembangunan di wilayah sekitarnya akan dapat mempunyai kemungkinan untuk dilaksanakan.

Apa yang harus dilakukan dalam program transmigrasi adalah melihat program transmigrasi sebagai program yang bertujuan untuk menciptakan pusat-pusat pertumbuhan, yaitu pertumbuhan-pertumbuhan daerah setempat. Dengan demikian, program ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perencanaan pembangunan wilayah yang ada dalam propinsi setempat. Begitu juga, perencanaan pembangunan permukiman bagi transmigran bukanlah hanya semata-mata membuat rumah bagi calon transmigran dengan cara menggusur hutan dan belukar untuk dijadikan tanah gundul yang rata sehingga mudah diolah menjadi lahan pertanian. Apa yang harus dilakukan adalah mempersiapkan sebuah lokasi permukiman transmigrasi yang me-

rupakan ruang-ruang yang ditata sesuai dengan kebudayaan calon transmigran sehingga permukiman transmigrasi tersebut merupakan sebuah ruang budaya untuk kehidupan yang menyeluruh bagi transmigran, dan bersamaan dengan itu juga didesain untuk transformasi budaya para transmigran dan kehidupan di permukiman transmigrasi tersebut. Desain tata ruang permukiman transmigrasi dibuat sedemikian rupa sehingga masing-masing ruang mempunyai fungsi sebagai stimuli bagi dan turut mendorong upaya para transmigran dalam peningkatan kesejahteraan hidup mereka.

Dalam desain permukiman juga harus dipikirkan adanya ruang-ruang yang ditata sedemikian rupa sehingga hubungan saling ketergantungan di antara berbagai unsur yang ada dalam lingkungan hidup dengan warga transmigran dan dengan masyarakat desa dan lingkungannya serta dengan permukiman tersebut, secara menyeluruh dapat mewujudkan peran aktif para transmigran dalam memanfaatkan sumber-sumber daya dalam lingkungan mereka. Bersamaan dengan itu stimuli dari tata ruang yang disertai bimbingan dari petugas permukiman transmigrasi akan membuat para transmigran mampu dan terbiasa untuk merawat sumber-sumber daya sehingga daya dukung lingkungan tetap dapat berkelanjutan.

Sebagai akhir kata, desain permukiman transmigrasi yang diperuntukkan sebagai model bagi pembangunan transmigrasi di Irian Jaya bertujuan untuk dapat tercapainya proses kohesi sosial di antara para transmigran Jambal dengan transmigran setempat, sehingga integrasi sosial yang

menjadi landasan bagi terwujudnya integrasi masyarakat secara Bhinneka Tunggal Ika dapat terwujud. Proses kohesi sosial yang menghasilkan adanya integrasi sosial secara Bhinneka Tunggal Ika tersebut harus dibedakan dari proses kohesi sosial yang bercorak asimilasi, yaitu mengasimilasikan warga masyarakat Irian Jaya menjadi sama dengan dan menjadi bagian dari masyarakat transmigran asal Jawa. Proses kohesi sosial yang terakhir ini sebaiknya dihindari, karena proses-proses ini sama dengan proses Jawanisasi.

Kohesi sosial yang menjadi landasan bagi terwujudnya integrasi sosial dari masyarakat setempat yang bercorak Bhinneka Tunggal Ika hanya mungkin terwujud, bila hubungan kekuatan sosial di antara warga masyarakat transmigrasi lokal dengan warga masyarakat transmigrasi Jambal berada dalam kondisi yang seimbang. Kenyataan yang ada, sebagaimana yang telah diuraikan dalam tulisan ini, menunjukkan bahwa kondisi sosial, ekonomi, dan kebudayaan yang dimiliki oleh para transmigran lokal adalah lebih terbelakang daripada kondisi sosial, ekonomi, dan kebudayaan yang dimiliki oleh para transmigran asal Jambal. Karena itu, dalam kondisinya yang sekarang di mana hubungan kekuatan sosial tersebut tidak seimbang, maka yang terjadi dalam permukiman transmigrasi dengan model *sisipan* (seperti di Arso) adalah proses asimilasi warga transmigran lokal menjadi Jawa atau sama dengan proses Jawanisasi. Untuk menghindari terjadinya proses Jawanisasi karena perbedaan kekuatan sosial, maka pemisahan lokasi permukiman transmigran lokal dari lokasi transmigran Jambal dalam Unit Permukiman Transmigrasi ataupun dalam Kawasan Permukim-

an Transmigrasi, harus dibarengi dengan program-program pembinaan yang lebih khusus yang dapat mempercepat proses pemberdayaan sosial, ekonomi, dan kebudayaan dari para transmigran lokal. Jadi, tujuan pemisahan transmigran lokal dari transmigran Jambal dalam satuan permukiman transmigrasi tidak akan menghasilkan kondisi terisolasi atau terpencil para transmigran lokal dari dunia luar dan khususnya dari ekonomi pasar, karena kebudayaan, kehidupan ekonomi dan sosial mengalami proses stagnasi akibat hidup terisolasi dalam lingkungan sosial budaya mereka sendiri, sebagaimana dialami oleh warga permukiman transmigrasi lokal-homogen orang Marind Anim di bekas permukiman transmigrasi Salor IIB, Merauke, yang telah diserahkan kepada Pemda setempat.

Maka bersamaan dengan upaya penataan lingkungan permukiman bagi transmigrasi lokal yang harus sesuai dengan pola-pola kebudayaan dan kehidupan mereka sehari-hari (ladang atau kebun milik keluarga yang berpindah-pindah secara sirkuler atau *shifting agriculture*, kebun atau *dusun* sagu, dan hutan komunal tempat mereka berburu dan mengambil hasil hutan atau mengambil kayu bakar, serta tempat melepaskan babi peliharaan mereka), juga dibarengi dengan upaya peningkatan kemampuan ekonomi dan teknologi mereka (termasuk mentransformasikan dalam kebudayaan ekonomi mereka konsep teknologi tepat guna dalam pertanian, pemeliharaan babi, dan teknologi lainnya yang relevan dengan kebutuhan mereka; mentransformasikan tingkat kehidupan ekonomi yang subsisten menjadi tingkat kehidupan ekonomi yang juga berorientasi pa-

sar). Upaya pembinaan ini harus berlandaskan potensi sosial budaya yang dipunyai oleh transmigran lokal sehingga tidak menghasilkan kejutan kebudayaan (*culture shock*) yang hanya akan merugikan mereka dan merugikan kita semua. Di samping itu, juga harus dilakukan pembinaan sosial dan budaya, terutama pengenalan terhadap beraneka kebudayaan yang ada di permukiman transmigrasi setempat, pengetahuan mendasar mengenai masyarakat dan negara Indonesia serta tata hukum yang berlaku melalui penataran P4. Dalam proses pembinaan sosial budaya yang lebih lanjut, berbagai kegiatan kesenian dan upacara sosial serta hiburan dan olahraga dapat didesain dan diarahkan agar dapat terjadi saling pengertian dan saling kedekatan sosial di antara warga transmigran lokal dan transmigran Jambal dan terjadinya proses akulturasi di antara mereka.

Implikasi dari penerapan model sosial budaya dalam transmigrasi ini adalah dibutuhkanlah sejumlah tenaga yang betul-betul ahli dalam bidangnya dan mencintai pekerjaan ini dengan kesungguhan kerja, pembiayaan yang lebih besar daripada kegiatan pembangunan dan pembinaan permukiman transmigrasi biasa, dan manajemen permukiman transmigrasi yang harus berbeda dari manajemen permukiman transmigrasi biasa, karena dalam permukiman transmigrasi dengan pendekatan sosial budaya ini suara-suara keinginan dari bawah, terutama dari transmigrasi lokal, bukan hanya didengarkan tetapi harus ditindaklanjuti secara tepat guna sesuai dengan program pembinaan yang telah dijadikan kebijaksanaan dalam mengelola permukiman transmigrasi yang bersangkutan. Penindaklanjutan tepat guna yang harus

dilakukan oleh Kepala Kawasan Permukiman Transmigrasi (KPT) menuntut adanya otonomi kekuasaan dan kewenangan, dalam batas-batas tertentu, yang harus dipunyai oleh Kepala KPT dalam mengelola KPT yang menjadi tanggung jawabnya.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Goffman, E. 1959. *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York: Doubleday.
- Hall, Edward T. 1969. *The Hidden Dimension*. Garden City, New York: Anchor.
- Held, G.J. 1951. *De Papoea Cultuur Improvisator*. 'sGravenhage/Bandung: VanHoeve. 1953-1954; An Archaic Eastern Society (N. Guinea) in a Modern World. *Indonesie*, 7: 417-480.
- Koentjaraningrat. 1970. *Keragaman dan Aneka-warna Masyarakat Irian Barat*. Jakarta: LIPI.
- Mangoenpoerojo, Roch Basoeki. 1986. Rancunya Pola Pikir Cendekiawan dan Akibat Terhadap Transmigran. Dalam: *Transmigrasi di Indonesia 1905-1985*. (Diedit oleh: Sri Edi Swasono dan Masri Singarimbun). Jakarta: UI Press., hal. 96-114.
- Poerboadiwidjojo, Slamet. 1986. Mencari Suatu Sistem untuk Melaksanakan Pemindahan Penduduk Secara Besar-Besaran. Dalam: *Transmigrasi di Indonesia 1905-1985*. (Diedit oleh Sri Edi Swasono dan Masri Singarimbun). Jakarta: UI Press., hal. 8-31.
- Pouwer, J. 1960. Loosely Structured Societies in Netherlands New Guinea. *Bijdragen tot de Taal-, land-en Volkenkunde*, 116: 109-119.
- Sayogyo. 1986. Transmigrasi di Indonesia 1905-1985: Apa yang Kita Cari Bersama? Dalam: *Transmigrasi di Indonesia 1905-1985*. (Diedit oleh: Sri Edi Swasono dan Masri Singarimbun). Jakarta: UI Press., hal. 32-42.
- Suparlan, Parsudi. 1978. Ethnic Groups of Indonesia. *The Indonesian Quarterly* 7, no. 2, hal. 53-75. CSIS; 1994a. The Diversity of Cultures in Irian Jaya. *The Indonesian Quarterly*, 22: 170-182. CSIS; 1994b. Keanekaragaman Kebudayaan Irian Jaya, Strategi Pembangunan, dan Transformasi Orang Irian Jaya ke dalam Masyarakat Indonesia. Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Irian Jaya. Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan, LIPI -- PT Djambatan. Jakarta, 26 Oktober 1994; 1995a. Antropologi Dalam Pembangunan. Makalah disampaikan sebagai Ceramah Umum Kuliah Perdana, Kajian Antropologi, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 12 September 1995; 1995b. Transmigrasi dan Transformasi Budaya. Makalah disampaikan dalam Seminar 90 tahun Transmigrasi di Indonesia. Universitas Lampung-Departemen Transmigrasi dan PPH. Bandar Lampung, 5 September 1995; 1995c. Orang Sakai di Riau: *Masyarakat Terasing dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: OBOR, hal. 1-30.
- van Baal, J. 1951/1952. De Papoea Cultuur Improvisator. Book Review atas tulisan Held. *Indonesie*, 5: 382; 1954. Volken. *Nieuw Guinea Studien II*, 438-471.

Pendekatan Kelembagaan dalam Pembangunan Pertanian

(Suatu Pemikiran dengan Kasus Kelembagaan SASI di Maluku)

Nizwar Syafa'at

Pendahuluan

PALING tidak ada 2 (dua) paper yang satu tulisan seorang ekonom (Anwar, 1995) dan yang lain seorang yang banyak mendalami masalah sosiologi (Suradisastra, 1995) yang mempengaruhi pikiran saya untuk mengkaji ulang thesis Hayami Ruttan mengenai perubahan kelembagaan lokal akibat perkembangan teknologi.

Untuk menguji thesis Hayami Ruttan, saya memilih kelembagaan *Sasi* di Desa Sepa, Kecamatan Amahai, Kabupaten Maluku Tengah sebagai kasus. Hal ini karena kelembagaan ini masih berperan dalam mempengaruhi pola kehidupan penduduk setempat. Kira-kira apa yang akan terjadi jika derap pembangunan sudah mulai terdengar nyaring di wilayah pedesaan di kawasan tersebut terhadap eksistensi kelembagaan lokal? Apakah kelembagaan tersebut bisa berperan lebih aktif dalam pembangunan pertanian, ataukah lembaga tersebut sudah tidak sesuai dengan nafas modern pembangunan?

Hal-hal itulah yang akan menjadi pokok bahasan dalam tulisan saya. Jawaban atas pertanyaan di atas, saya mencoba mengekstrapolasi melalui kajian kelembagaan *Sasi*. Diharapkan dari tulisan ini dapat ditarik suatu implikasi sejauh mana pentingnya keterlibatan kelembagaan lokal dalam pembangunan pertanian.

Konsep Pembangunan Pertanian

Pembangunan merupakan suatu konsep perubahan atau proses transformasi yang direncanakan. Dengan demikian pembangunan pertanian mengandung arti perubahan dalam bentuk transformasi sistem pertanian tradisional ke arah sistem pertanian modern. Beberapa ahli memandang bahwa proses transformasi pertanian bukan hanya menyangkut sistem pertanian, tetapi merupakan transformasi sosial masyarakat (*social change*). Hal ini wajar karena sistem pertanian tradisional melekat erat dengan sistem sosial yang berlaku di masyarakat. Dengan demikian setiap upaya untuk melakukan

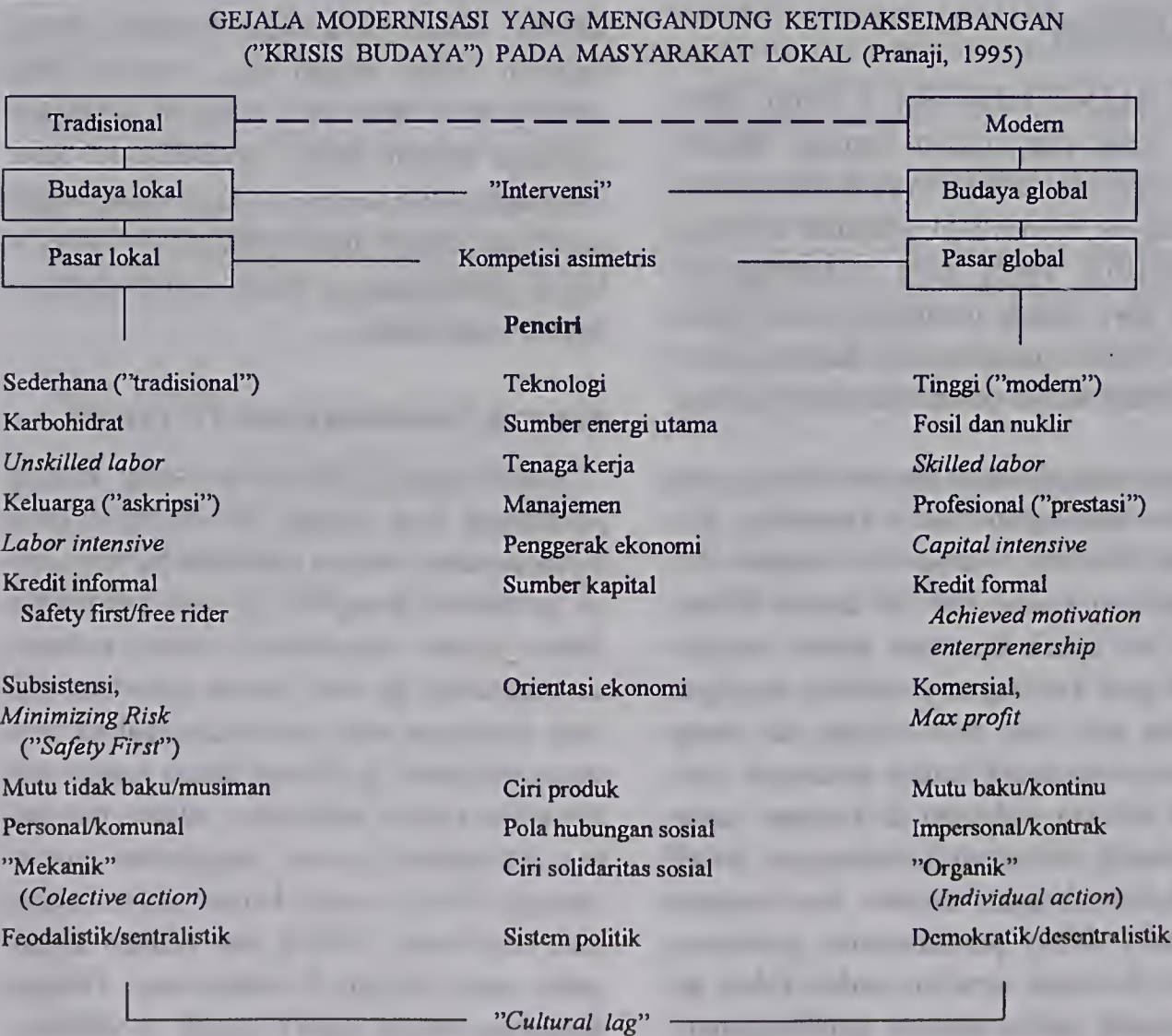
perubahan sistem pertanian masyarakat tradisional harus memperhatikan sistem sosial yang berlaku pada masyarakat yang bersangkutan (ciri-ciri pertanian tradisional ke modern dapat dilihat pada Gambar 1).

Perubahan masyarakat, menurut Mac Iver dan Page (1962), perlu memperhatikan empat faktor dasar yaitu: sumberdaya alam (bio-fisik) yang tersedia, budaya, teknologi dan struktur sosial. Sementara itu Johnson (1985) mengemukakan empat faktor penggerak pembangunan pertanian yaitu sumberdaya alam, teknologi, kelembagaan dan sumberdaya manusia. Keempat faktor tersebut saling terkait dan harus dipenuhi secara baik agar

pembangunan pertanian dapat berjalan secara berkelanjutan. Kepincangan salah satu atau lebih dari faktor di atas menyebabkan hasil yang dikehendaki tidak tercapai.

Dengan keterbatasan sumberdaya, maka permasalahannya adalah faktor mana yang lebih dahulu diubah agar perubahan akibat pembangunan pertanian dapat memenuhi syarat sebagai perubahan sosial, sekaligus menghasilkan pertumbuhan dan pemerataan. Walaupun pertumbuhan dan pemerataan merupakan dua tujuan yang saling bertentangan namun solusi optimal dapat dicapai apabila kita mampu menciptakan bentuk pertumbuhan sekaligus peme-

Gambar 1



rataan. Tentunya kita tidak mungkin mencapai tingkat maksimum dari suatu pertumbuhan ataupun pemerataan.

Pembangunan yang mampu memanfaatkan kelembagaan lokal dalam proses pembangunan di pedesaan, menurut Anwar (1995) dan Suradisastra (1995) akan mampu mencapai kedua tujuan pembangunan (pertumbuhan dan pemerataan) secara harmonis, karena menurut mereka kelembagaan lokal bersifat fleksibel mampu menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi dalam lingkungannya dan mempunyai fungsi yang menekankan pada aspek *sustainability* dan *equitability*.

Kelembagaan vs. Organisasi¹

Kelembagaan dan Organisasi merupakan dua konsep yang berbeda. Menurut Bottomore (1975) dalam Taryoto (1995) peranan (*role*) merupakan komponen utama dalam mendefinisikan kelembagaan, sehingga dia mendefinisikan kelembagaan sebagai *a complex or cluster of roles*.

Aturan atau tatanan kelembagaan yang ada terkait satu sama lain membentuk apa yang disebut *Struktur Sosial* di mana kelembagaan itu berada. Selanjutnya Bottomore mengatakan bahwa paling sedikit ada 5 (lima) sistem kelembagaan agar masyarakat dapat menjalankan kegiatannya dengan baik yaitu: (a) komunikasi; (b) ekonomi; (c) kesepakatan dalam sosialisasi generasi baru; (d) otoritas pembagian kekuasaan; (e) ritual untuk mempertahankan ikatan-ikatan sosial. Dengan demikian, berdasarkan pemikiran Bottomore, kelembagaan akan banyak mewarnai pola kehidupan masyarakat dan pola pertaniannya.

Para ahli sosiologi yang lain mendekati pengertian kelembagaan dari sisi yang lain yaitu menekankan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat yang menjadi titik tolaknya, sehingga mendefinisikan kelembagaan sebagai suatu sistem norma yang diperlukan untuk mencapai sejumlah tujuan atau kegiatan yang dianggap penting dalam masyarakat. Ahli-ahli yang termasuk dalam kelompok ini di antaranya Horton dan Hunt (1964); Gillin dan Gillin (1964); Norman Uphoff (1992); Fowler (1992) dalam Suaradisastra (1995) di mana kelembagaan merupakan "*a complex of norms and behaviors that persists over time by serving some socially valued purpose*". Selanjutnya Hayami dan Ruttan seperti yang ditulis oleh Taryoto (1995) mengajukan pemikiran tentang kelembagaan yang lebih pragmatis sebagai upaya untuk memecahkan masalah. Sehingga mereka meluncurkan pemikiran *induced innovation model*.

Ruttan (1981) dalam tulisannya mengenai "*three cases of induced institutional innovation*" membedakan kelembagaan dengan organisasi. Menurut dia kelembagaan didefinisikan sebagai *behavioral rules that govern patterns of action and relationships*, sedangkan organisasi merupakan *the decision making unit*, misalnya keluarga, perusahaan dan pemerintah yang bertujuan untuk mengontrol sumberdaya, sedangkan Uphoff (1992) mendefinisikan organisasi sebagai suatu struktur peran yang diakui dan diterima. Untuk memperjelas perbedaan keduanya, dapat mengambil contoh perbedaan antara SASI dengan KUD.

Perubahan Teknologi

Pembangunan merupakan suatu perubahan ke arah yang lebih baik. Secara prag-

¹Bahan tulisan ini banyak diambil dari tulisan Taryoto (1995).

matik perubahan dalam sistem pertanian dapat dilihat perubahan dalam produktivitas. Unsur utama pemicu perubahan dalam pertanian adalah teknologi. Untuk memahami lebih mendalam mengenai perubahan teknologi, maka diperlukan pemahaman lebih mendalam tentang konsep *Return to Scale* dan *Economies of Scale*.

Pengertian kedua konsep tersebut sering disamakan, padahal keduanya berbeda. *Return to scale* merupakan konsep yang hanya mengacu pada "*the technological phenomena that occur within a firm*" (Ellis, 1988). "*The ability to combine inputs in a more efficient manner as the output rate increase*", merupakan salah satu contoh *technological phenomena within a firm*. Dalam terminologi ekonomi *return to scale* merupakan hubungan antara perubahan *output* akibat perubahan secara proporsional dari seluruh *input*. Jika persentase penambahan seluruh *input* menghasilkan persentase yang sama dalam penambahan *output*, maka disebut *increasing return to scale*. Jika lebih kecil dinamakan *decreasing return to scale* dan jika sama dikenal dengan istilah *constant return to scale*.

Sedangkan *economies of scale* merupakan konsep yang mengacu pada "*total economic size in terms of all resources used in production*". Dari konsep ini dikenal istilah *optimum size* suatu konsep yang mengacu pada Farm Size di mana biaya rata-rata jangka panjang per unit *output* minimum. *Optimum size* menunjukkan tingkat teknologi tertentu, sehingga *optimum size* akan berbeda antar komoditas, antar komoditas dengan teknologi spesifik dan harga relatif serta *balance between size-related cost economies dan diseconomies*. Berdasarkan konsep tersebut, maka *economies of*

scale akan ditentukan oleh faktor dari luar (*externally to the firm*). Sebagai ilustrasi, jika semua perusahaan dalam suatu industri memperbesar usahanya, maka permintaan *input* meningkat dan harga juga meningkat. Akibat selanjutnya biaya rata-rata per unit *output* jangka panjang akan meningkat. Ini yang disebut *external diseconomies*. Jika terjadi hal sebaliknya di mana perubahan dari luar menyebabkan biaya rata-rata jangka panjang menurun dinamakan *external economies*.

Cost economies berkaitan dengan: (1) *indivisibility of fixed capital*; (b) *specialization*; (c) *dimensional factor*; (d) *transportation factor*; (e) *improved productive equipment*. Sedangkan *cost diseconomies* berhubungan dengan: (a) *limit to effective management and supervision of labor as scale increases*; (b) *limit to the detail grasp of agronomic factors over large land areas*; (c) *the changing nature of risk as the scale of farm enterprise increases*.

Dalam memahami konsep perubahan teknologi, maka perlu dipahami dua terminologi yaitu: (a) *technology*; dan (b) *technique*. *Technology* didefinisikan sebagai *a stock of available techniques or a state of knowledge concerning the relationship between inputs and a given physical output* (Colman and Young, 1989). Sedangkan *technique* adalah *any single production method*, misalnya kombinasi *input* untuk memproduksi *output* tertentu. Dengan demikian *technological change* dapat diartikan sebagai pengembangan dalam *the state of knowledge* dalam meningkatkan kapasitas produksi, dengan kata lain perubahan teknologi menggeser fungsi produksi melalui: (a) peningkatan *output* dengan penggunaan *input* tetap; dan (b) tingkat *output* dengan *input* lebih rendah.

Adopsi dan Diffusi Teknologi

Konsep adopsi mengacu pada kemampuan petani dalam menerapkan suatu teknologi, sedangkan diffusi diartikan sebagai *in relation to the spread of an innovation at the aggregate level viewed over time*. Banyak faktor yang mempengaruhi adopsi satu teknologi. Misalnya teknologi yang bersifat *lumpy* (traktor) akan sulit diadopsi oleh petani kecil.

Risiko dan Ketidakpastian

Risiko merupakan suatu kondisi di mana peluang suatu kejadian diketahui dan dapat dimasukkan dalam pengambilan keputusan, sedangkan ketidakpastian suatu kondisi di mana peluang suatu kejadian tidak diketahui.

Walaupun peluang suatu kejadian dari risiko diketahui, namun tidak semua orang mau mengambil risiko karena kejadiannya masih bersifat kemungkinan. Dalam kaitan inilah, tingkah laku manusia dalam menghadapi risiko dikelompokkan menjadi 3 (tiga) yaitu: (a) penghindar; (b) netral; dan (c) penggemar risiko. Bila seseorang menetapkan nilai ekuivalen tetap dari suatu kejadian tak pasti lebih rendah dari nilai ekspektasi kejadian tersebut, maka orang tersebut digolongkan sebagai penghindar risiko. Jika sama dengan disebut sebagai netral terhadap risiko dan jika lebih besar dinamakan sebagai penggemar risiko. Misalnya seseorang memiliki loteri dengan nilai ekspektasi sebesar Rp 500.000,00. Namun orang tersebut mau menjualnya dengan harga Rp 300.000,00, maka ia digolongkan sebagai penghindar risiko. Tingkah laku seseorang dalam menghadapi risiko akan mempengaruhi keputusan dalam adopsi suatu teknologi. Apakah mereka akan melakukan diversifikasi atau spesialisasi.

Situasi ketidakpastian meliputi: (a) *natural hazards*; (b) *market fluctuations*; (c) *social uncertainty*; (d) *state action and wars*. Situasi ketidakpastian ini akan mempengaruhi seseorang dalam adopsi teknologi. Oleh karena itu derajat ketidakpastian dari suatu kejadian perlu diperkecil agar adopsi teknologi oleh petani meningkat.

SASI

Sasi merupakan kelembagaan lokal yang ada di Maluku yang mengatur tingkah laku masyarakat dalam memanen sumberdaya baik sumberdaya yang ada di darat maupun yang ada di lautan. Sasi ada dua jenis yaitu Sasi perorangan dan Sasi umum. Sasi perorangan dilakukan secara individu, dalam kasus tanaman jeruk, pemilik tanaman berjanji di hadapan Pendeta di gereja untuk tidak memanen tanamannya dalam jangka waktu tertentu misalnya 3-6 bulan sampai tanaman tersebut berbuah banyak. Setelah dipanen sebagian hasilnya disisihkan untuk gereja. Sasi umum merupakan Sasi yang berkembang kemudian yang diterapkan oleh aparat desa. Dikatakan Sasi umum karena Sasi tersebut berlaku untuk umum untuk seluruh masyarakat yang menjadi warga desa, tidak memandang agama ataupun suku. Pengelolaan Sasi ini dilakukan oleh suatu lembaga desa misalnya LKMD yang diketuai oleh seorang yang disebut *Kewang*. *Kewang* dalam rapat musyawarah dengan anggotanya menentukan periode Sasi, jenis tanaman yang disasi, hukuman yang melanggar, dan bagian untuk desa sebagai dana pembangunan. Areal tanaman yang disasi diberi tanda dan dijaga oleh seorang yang ditunjuk oleh *Kewang*.

Sasi umum bagi masyarakat berguna untuk melestarikan sumberdaya dan bagi

individu untuk meningkatkan efisiensi misalnya dalam pemasaran (*economies of scale*), sedangkan Sasi perorangan lebih banyak bertujuan untuk mengasah iman dengan memperbanyak pemberian kepada masyarakat. Di sini tampak kelembagaan Sasi mempunyai *fungsi mobilisasi, gotong royong untuk pembangunan desa, kontrol terhadap pengelolaan sumberdaya*. Fungsi-fungsi tersebut ternyata tidak seluruhnya dipunyai oleh organisasi yang diciptakan oleh pemerintah untuk mempercepat derap pembangunan pertanian, sehingga pembangunan pertanian hanya berhasil dalam mengejar pertumbuhan tetapi gagal dalam distribusi, bahkan akibat lebih jauh karena hanya mengejar pertumbuhan, maka kelestarian sumberdaya sering terabaikan.

SASI dan Perubahan Teknologi

Pada saat saya melakukan wawancara tentang Sasi dengan tokoh masyarakat di desa, saya mendapatkan kesan bahwa Sasi mempunyai tujuan semata-mata untuk ekonomi. Karena masyarakat tidak mampu meningkatkan produktivitas pertaniannya, padahal kehidupan mereka banyak bergantung pada sektor pertanian, maka untuk menjaga daya dukungnya, mereka mengadopsi Sasi untuk diterapkan dalam bentuk Sasi umum. Kesan saya tersebut saya uji di beberapa lokasi di mana dominasi tanaman cengkeh cukup tinggi. Dengan turunnya harga cengkeh, maka Sasi terhadap cengkeh tidak diberlakukan lagi. Dari kesan tersebut saya mengajukan hipotesis bahwa dalam perubahan teknologi pertanian yang mampu meningkatkan produktivitas, maka peran Sasi akan hilang dengan sendirinya.

Di beberapa lokasi hipotesa saya benar, Sasi mulai hilang setelah ada peningkatan

produktivitas, tetapi Sasi perorangan tetap berjalan. Dari sini yang menyimpulkan bahwa hipotesa saya ditolak dan yang terjadi adalah penyesuaian kelembagaan Sasi terhadap perubahan lingkungan. Hal ini sesuai dengan proposisi Anwar (1995). Nilai (*values*) yang ada dalam Sasi tetap melekat dalam kegiatan anggota masyarakat sehari-hari. Ini sesuai dengan pemikiran Uphoff (1992) tentang kelembagaan.

Hasil temuan tersebut berbeda dengan thesis yang diajukan oleh Hayami dan Ruttan mengenai *induced innovation* (1984) yang menyatakan bahwa kelembagaan dapat diubah sesuai dengan perubahan teknologi agar anggota masyarakat dapat memanfaatkan peluang pasar sebaik-baiknya. Contoh yang dikemukakan oleh kedua peneliti tersebut adalah perubahan-perubahan lahan komunal menjadi lahan individu serta modernisasi hubungan-hubungan dalam sistem penguasaan lahan. Thesis Hayami dan Ruttan di atas diuji di Jawa oleh Gunawan (1989) dan memang telah terjadi perubahan kelembagaan tenaga kerja, sistem pengupahan, penerimaan faktor produksi, penguasaan lahan akibat perubahan teknologi. Saya memandang apa yang ditemukan oleh Hayami dan Ruttan dan Gunawan bukan perubahan menuju pemusnahan, tetapi penyesuaian. Nilai yang terkandung dalam kelembagaan tersebut sesungguhnya masih tetap hidup dalam masyarakat. Kalaupun telah mati, istilah Suradisastra "punah" semata-mata karena pemerintah tidak memberikan waktu yang cukup kepada kelembagaan lokal untuk mengadakan penyesuaian, sebagai akibat terlalu cepatnya perubahan. Dampak dari perubahan yang terlalu cepat akan menyebabkan *disinvestasi* (istilah Anwar) terhadap sosial kapital masyarakat pedesaan. Pada saat bersamaan organisasi formal yang

diperkenalkan oleh pemerintah belum berakar dalam masyarakat bahkan ada yang tidak diterima, dan terjadilah apa yang disebut kekacauan budaya dalam masyarakat. Keadaan ini direfleksikan oleh kegagalan dalam setiap program pertanian.

Implikasi Terhadap Pembangunan Pertanian

Pembangunan pertanian sesungguhnya bertujuan tidak hanya untuk meningkatkan pertumbuhan tetapi yang lebih utama adalah mengurangi kesenjangan dalam distribusi *welfare* (*net economic value*) yang diperoleh dari pembangunan. Selama ini pemerintah lebih banyak menggunakan pendekatan pertumbuhan melalui pema-cuan teknologi untuk pembangunan pertanian, namun ternyata ada sebagian masyarakat yang mengalami tingkat kesejahteraan yang lebih jelek (*worse off*), mereka hanya sebagai penonton dan obyek pembangunan. Oleh karena itu untuk memperbaiki distribusi yang lebih baik dan meningkatkan peran masyarakat lokal dalam pembangunan pertanian, maka perlu mengakomodasi peran kelembagaan lokal dalam setiap upaya pembangunan. Saya melihat bahwa kelembagaan lokal tidak mengandung unsur pertumbuhan (*growth*), namun dengan fungsinya sebagai mobilisasi akan mempunyai potensi besar dalam meningkatkan pertumbuhan melalui sentuhan teknologi. Oleh karena itu, maka pendekatan teknologi dan kelembagaan lokal secara konseptual lebih sesuai dengan kondisi masyarakat pedesaan Indonesia, di mana kelembagaan lokal banyak mewarnai sistem pertanian. Pembangunan pertanian di Indonesia tidak identik dengan perubahan sistem pertanian, tetapi merupakan perubahan masyarakat (*social*

change), dengan tetap mempertahankan nilai-nilai yang terkandung dalam kelembagaan masyarakat yang mempunyai fungsi *sustainability* dan *equitability*.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, A. 1995. *Beberapa Proposisi Kelembagaan Agribisnis Pedesaan*. Makalah disajikan pada Seminar Hasil Penelitian Agribisnis. Biro Perencanaan Departemen Pertanian, 17 Februari 1995.
- Colman, D. dan Young, T., 1989. *Principles of Agricultural Economics: Markets and Price in Less Developed Countries*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ellis, F., 1988. *Peasant Economics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gunawan, M.A. Pakpahan dan E. Pasandaran, 1989. "Perubahan Kelembagaan Pertanian pada Pasca Adopsi Padi Unggul" dalam E. Pasandaran et al: *Prosiding Patanas*. Evolusi Kelembagaan Pedesaan di Tengah Perkembangan Teknologi Pertanian. Pusat Penelitian Agro Ekonomi, Bogor.
- Hayami, Y. dan V.W. Ruttan, 1984. "Induced Innovation Model of Agricultural Development" dalam Carl K. Eicher dan J.M. Staatz. *Agricultural Development in the Third World*. The John Hopkins University Press, London.
- Johnson, G.L. 1985. "Agricultural Surplus Research on Agricultural Technologies Institutions, People and Capital Growth" dalam Gibb, M. and C. Carlson (Eds.) *Crops Productivity-Research Imperatives Revisited*. An International Conference Held at Boyne Highlands Inn, Harbor Springs, Michigan October 13-18, 1985.
- Pranadji, T. 1995. *Wirausaha, Kemitraan dan pengembangan Agribisnis Secara Berkelanjutan*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional dan Musyawarah Kerja Nasional III. Perhimpunan Organisasi Profesi Mahasiswa Sosial Ekonomi Pertanian Indonesia, Universitas Hasanuddin, 23-24 Januari 1995, Ujungpandang.
- Ruttan, V.W., 1981. "Tree Cases of Induced Institutional Innovation" dalam *Public Choice and Rural Development*, edited by C.S. Russel and N.K. Nicholson. Johns Hopkins University Press, Maryland, USA.
- Suradisastira, K. 1995. *Peran Pemerintah dalam Pemacuan Industrialisasi Pertanian*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Bogor.

Demokratisasi dan Budaya Politik Indonesia

Nico Teguh Budi

PERJALANAN setengah abad lebih Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menghasilkan serangkaian keberhasilan di berbagai bidang kehidupan, termasuk juga beban keberhasilan tersebut. Entitas negara-bangsa semakin mantap dengan didukung tingginya prestasi pembangunan ekonomi serta institusi politik yang mencerminkan bentuk negara modern juga makin lengkap. Di balik sejumlah keberhasilan tersebut, tercipta suatu kompleksitas permasalahan politik karena tidak adanya kesesuaian antara laju pembangunan ekonomi dengan laju demokratisasi.

Demokratisasi dan Pembangunan Politik

Demokratisasi merupakan tema sentral perubahan ekonomi-politik dunia dewasa ini. Di dalam proses ini tercakup berbagai persoalan-persoalan yang saling berkaitan satu sama lain. Sebagai suatu tema sentral, demokratisasi telah menjadi obyek studi yang sangat luas rentang pembahasannya.

Ada yang menekankan pada pendekatan atau masalah nilai dan budaya politik,¹ tingkatan modernisasi-demokrasi,² struktur so-

¹Pembahasan klasik mengenai budaya politik dan demokratisasi dapat ditemukan pada karya Gabriel Almond dan Sydney Verba, *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston: Little, Brown, 1963). Sedangkan mengenai perdebatan nilai-nilai dan demokrasi, dapat ditemui pada karya-karya: Francis Fukuyama, "Confucianism and Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 2 (2) April 1995; Clark Neher, "Asian Style Democracy," *Asian Survey*, vol. 34 (11), 1994; Kim Dae Jung, "Is Culture Destiny? The Myth of Asia's Anti-democratic Values", *Foreign Affairs* 73(6), 1994.

²Periksa rangkaian 26 studi kasus yang dikompilasi dalam, Larry Diamond, Juan J. Linz, dan Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries*, volume 2: *Africa*, volume 3: *Asia*, dan volume 4: *Latin America* (Boulder: Lynne Rienner, 1988 dan 1989). Volume satu berisi pembahasan mengenai perkembangan teori dan konklusi dari proyek prestisius ini, bersubtitel *Persistence, Failure, and Renewal*. Sedangkan untuk 10 studi kasus terpilih terdapat dalam Larry Diamond, Juan J. Linz, dan Seymour Martin Lipset, eds., *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy* (Boulder: Lynne Rienner, 1990)

sio-ekonomi,³ masalah *civil-society*,⁴ pilihan-pilihan strategi demokrasi,⁵ institusi-institusi,⁶ dan lain sebagainya.

Seiring dengan membaiknya kesejahteraan masyarakat, maka tuntutan-tuntutan akan kehidupan yang demokratis pun juga semakin menguat. Tuntutan ini pada dasarnya merupakan bagian dari gejala pembangunan,⁷ yang dicirikan dengan *pertama*, tuntutan akan persamaan dalam setiap proses politik. Warga negara yang semakin

³Periksa misalnya karya klasik Barrington Moore, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966).

⁴Periksa karya Giuseppe Di Palma, "Legitimation from the Top to Civil Society", *World Politics*, 44 (October 1991); Larry Diamond, *The Democratic Revolution* (London: Freedom House, 1992).

⁵Periksa misalnya, Donald Share, "Transition to Democracy and Transition Through Transaction", *Comparative Political Studies* vol. 19 No. 4 (Januari 1987); Guillermo O'Donnell dan Phillippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins UP, 1986).

⁶Periksa misalnya Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, (Baltimore: Johns Hopkins UP, 1994).

⁷Istilah *development syndrom* sendiri pertama kali digunakan oleh James Coleman dalam *Education and Political Development* (Princeton: Princeton UP, 1963): 15-16. Dalam Binder *et.al.* eds., *Crises and Sequences in Political Development*, (Princeton: Princeton UP, 1971): 74-75, Coleman merumuskan gejala pembangunan ini sebagai berikut: "Our conception of the political development is a continuous interaction among the processes of structural differentiation, the imperatives of equality, and the integrative, responsive, and adaptive capacity of a political system. The interaction of these three dimensions constitutes what we have termed the development syndrom". Periksa juga dalam Robert T. Holt and John E. Turner, "Crises and Sequences in Collective Theory Development", *American Political Science Review* (vol. 69, 1975): 983.

kritis dan secara ekonomis mandiri, cenderung akan mempunyai kesadaran politik yang tinggi. Mereka makin sadar dengan hak dan kewajiban politiknya, sehingga menolak segenap diskriminasi perlakuan dalam proses politik.

Kedua, adanya penguatan kapasitas sistem politik dalam merespon setiap perubahan. Dalam perkembangan kontemporer yang berlalu sangat cepat, maka sistem politik termasuk di dalamnya infrastruktur dan suprastruktur politik harus mempunyai daya *adaptability* yang tinggi. Hal ini tentunya dimaksudkan untuk semakin memberdayakan kemampuan mesin politik sehingga selalu siap terhadap tantangan perubahan. *Ketiga*, perluasan diferensiasi dan spesialisasi. Perkembangan kontemporer mensyaratkan pula adanya profesionalisme dan keahlian dalam setiap bidang yang berkaitan dengan kebijaksanaan publik. Untuk itu, adanya upaya ini dimaksudkan guna mengantisipasi terjadinya impotensi mesin politik dalam melayani kepentingan publik serta dalam mengatur kehidupan organisasi pemerintahan.

Jika menilik perkembangan perpolitikan Indonesia era Orde Baru sampai saat ini, proses demokratisasi masih menghadapi berbagai kendala. Dengan prioritas pembangunan selama ini yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi yang didukung dengan prioritas stabilitas politik, membuat pembangunan di bidang politik tertinggal. Pemerintah cenderung meminimalisir setiap gerakan perubahan politik, karena dikhawatirkan akan mengarah pada kondisi instabilitas. Kekuatan-kekuatan politik senantiasa dikendalikan, bahkan yang berpotensi memobilisasi massa akan dikooptasi. Pemerintah tampaknya berpegang teguh pa-

da asumsi bahwa alokasi nilai-nilai dan sumber daya akan lebih mudah dilaksanakan pada sistem politik yang sentralistik dan dengan tingkat kompetisi politik yang rendah.

Oleh karenanya tidak mengherankan jika Orde Baru terus mendukung Golkar sebagai *single majority*, menciptakan kehidupan politik yang kurang kompetitif, serta memperkuat terus kekuasaan negara yang sentralistik. Padahal menurut Pye, kecenderungan dalam sejarah yang panjang memperlihatkan bahwa penguatan akan kekuasaan negara yang sentralistik semakin mendekati titik akhir, dan kecenderungannya sekarang justru menuju pada pluralisme dari kekuasaan yang terdesentralisasikan.⁸ Kekuasaan terpusat dalam masyarakat yang pluralis akan semakin menghadapi tantangan yang semakin berat, apabila tidak mampu menyeimbangkan segenap aspirasi dan kepentingan yang muncul dari berbagai kelompok dalam masyarakat tersebut.

Apabila menilik lebih lanjut, beberapa indikasi berikut ini dapat merefleksikan juga keteringgalan dalam pembangunan politik. *Pertama*, belum berfungsinya secara optimal lembaga-lembaga politik negara karena masih adanya kendala-kendala internal dan eksternal. Kendala internal di sini dapat meliputi peraturan/tata tertib mengenai mekanisme kerjanya yang justru menghambat optimalisasi peran dan fungsinya, belum berkembangnya budaya politik yang demokratis, adanya kemerosotan etika dan moral politik, dan sebagainya. Kendala eksternal meliputi serangkaian mekanisme ker-

ja antar lembaga politik yang belum baku, adanya konsentrasi kekuatan politik pada lembaga kepresidenan yang belum diatur dengan UU, maupun juga karena adanya tekanan dari kekuatan politik dominan untuk melestarikan kekuasaannya.

Kedua, belum terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Kasus korupsi, kolusi, manipulasi, penyalahgunaan wewenang dan sebagainya senantiasa menghiasi lembar-lembar media massa Indonesia. Tuntutan akan *clean government* akhirnya merupakan hal yang wajar karena menyangkut alokasi nilai-nilai dan sumber daya yang menentukan hajat hidup orang banyak. *Ketiga*, terjadinya kesenjangan sosial yang makin melebar. Jika dirunut dari triologi pembangunan nasional, maka aspek pemerataan ini merupakan salah satu dasar pembangunan nasional. Akan tetapi sampai saat ini belum diformulasikan suatu mekanisme pemerataan, sehingga terkesan pemerintah kurang serius menangani persoalan ini. Yang ada baru sebatas semacam komitmen pengentasan kemiskinan dari pemerintah dan kalangan perekonomian nasional yang tampaknya masih sulit untuk direalisasi dalam jangka panjang dan berkelanjutan.

Adanya beberapa hal tersebut pada satu sisi semakin menguatkan hipotesis bahwa kekuasaan yang terlalu lama cenderung terlena dengan usaha-usaha untuk mempertahankan kekuasaan daripada melakukan pembangunan yang berorientasi kerakyatan. Bahkan sampai dikatakan oleh para ahli ilmu politik, bahwa kekuasaan yang terlalu lama cenderung korup. Demikian pula upaya demokratisasi dipandang sebagai sesuatu yang istimewa, sehingga saat yang tepat untuk menerapkannya adalah sesudah ter-

⁸Lucian W. Pye, "Political Science and The Crisis of Authoritarianism", *American Political Science Review*, 1990: 8

jadinya keberhasilan dalam pembangunan ekonomi.

Menilik perkembangan pembangunan politik di Indonesia sebagai bagian integral dari proses demokratisasi seperti di atas, tampaknya kita akan berhadapan pada permasalahan yang klasik. Yaitu apakah pembangunan politik yang demokratis akan lebih dipengaruhi oleh budaya politiknya atau sistem politiknya yang ada. Jika melihat sistem politik yang ada, Indonesia memang dapat dikategorikan sebagai negara yang sedang menuju demokrasi ideal. Semua institusi politik yang menjadi persyaratan utama negara demokrasi, seperti parlemen, lembaga yudikatif, lembaga pengawasan keuangan negara, dan sebagainya telah ada di Indonesia. Sistem hukum yang meskipun tidak begitu ketat, menjadi kelengkapan tersendiri bagi sistem politik yang menuju demokratis.

Melihat perkembangan seperti itu, tampaknya budaya politik lebih mempengaruhi proses pembangunan politik di Indonesia. Selama ini kita mengenal berbagai budaya politik yang tidak demokratis atau bahkan anti demokrasi, seperti budaya *ewuh pake-wuh* (sungkan yang berlebihan), arogansi kekuasaan, mental birokrat-feodal, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, perlu kita menengurai lebih lanjut masalah ini dengan berdasarkan pada konsep-konsep budaya politiknya salah satu *proponent* utama pendekatan budaya politik dari kalangan teoretisi modernisasi.

Budaya Politik: Pengertian dan Kompleksitas

Untuk mengerti lebih baik mengenai dinamika pembangunan politik, maka dapat

dilakukan dengan mengkombinasikan pendekatan psikologi individu dan sosiologi kelompok. Ini meliputi analisis mengenai bagaimana rakyat berkembang, *maintain*, dan juga perubahan basis-basis fundamental tingkah laku politik, di dalam konteks stabilitas dan instabilitas kolektif dari konstelasi-konstelasi tingkah laku serta sentimen yang berbeda-beda.⁹ Kecenderungan-kecenderungan tersebut membawa pada analisis yang difokuskan pada fenomena budaya, yang secara khusus mungkin tepat diadaptasikan untuk memperbandingkan dan mengklasifikasi sistem-sistem politik, dengan maksud yang relevan untuk memahami karakter pembangunan politik dan perubahan politik.

Gagasan fenomena budaya dalam hal ini khususnya budaya politik mempunyai asumsi bahwa tingkah laku, sentimen, dan kognisi yang membentuk serta mengatur tingkah laku politik pada semua masyarakat tidaklah selalu secara acak berpadu, tetapi lebih merepresentasikan pola-pola koheren yang saling membentuk dan secara menguntungkan saling menguatkan. Budaya politik merupakan hasil proses politik dalam masyarakat yang terpola dan mempunyai elemen-elemen pembentuknya. Elemen pembentuknya ini dapat disebut juga sebagai subkultur politik, yang merepresentasikan suatu tatanan mengenai tingkah laku, sentimen, maupun kognisi politik tertentu. Dengan adanya perbedaan dalam subkultur yang berpotensi besar dalam orientasi-orientasi politik, maka di beberapa komunitas politik terdapat budaya politik yang berbeda dan terbatas dalam memberi makna, prediktabilitas dan bentuk proses politik.

⁹Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston, Little, Brown, and Co., 1966): 6

Budaya politik sendiri dapat dimengerti sebagai serangkaian tingkah laku, kepercayaan, dan sentimen-sentimen yang memberi makna dan mengatur proses politik serta memberikan landasan bagi asumsi-asumsi dan aturan-aturan yang mengatur tingkah laku dalam sistem politik.¹⁰ Ini mencakup "the political ideals and the operating norms of a polity," sehingga budaya politik kemudian merupakan manifestasi bentuk agregasi dimensi-dimensi psikologis dan subyektif dari politik. Budaya politik juga merupakan produk dari rangkaian sejarah sistem politik dan pengalaman hidup anggota-anggota sistem tersebut yang berakar dengan baik pada peristiwa-peristiwa umum maupun pengalaman-pengalaman sendiri.

Dalam suatu budaya politik, setidaknya meliputi hal-hal berikut ini:¹¹ pertama, lingkup aktivitas, permasalahan, dan keputusan-keputusan yang diterima oleh rakyat sebagai sesuatu yang relevan dengan manajemen kekuasaan politik. Lingkup politik mungkin dipahami di beberapa masyarakat secara legitimatif luas dan secara definitif kabur, tetapi mungkin juga secara *utility* sangat terbatas dan mempunyai batasan yang kaku. Kedua, bangun tubuh dari pengetahuan dan kebijaksanaan rakyat yang memungkinkan bagi mereka untuk menyatukan, mencari makna, menjelaskan, maupun memprediksi serangkaian tingkah laku yang diterima oleh rakyat secara politis re-

levan. Dalam hal ini, budaya politik terkadang dielaborasi dalam teori sebab-akibat, misal mengenai peristiwa-peristiwa umum tertentu akan mempengaruhi persepsi dan tingkah laku politik individu, maupun kesejahteraan bersama dari anggota masyarakat secara pasti menunjang pada aksi-aksi politik.

Ketiga, semua spesifikasi budaya politik dapat diidentifikasi sepanjang sebuah *continuum* dan menurut pada sebuah tipologi. *Continuum* ini akan mengambil jarak dari masyarakat di mana harapan-harapan orang di pengaruhi oleh sejumlah kecil deduksi-deduksi yang mereka tarik dari serangkaian pengetahuan yang secara empirik sudah teruji, sehingga masyarakat menjadi siap dipengaruhi oleh klaim-klaim politik (yang secara empirik bukan suatu pengetahuan yang sudah teruji). Dalam hal ini, budaya politik merupakan proses sejarah dalam kurun waktu tertentu yang menghasilkan suatu bentuk kesadaran dan harapan akan proses politik yang sesuai dengan deduksi-deduksi penalarannya.

Sedangkan tipologi akan merujuk pada status sosial dan yang berhubungan dengan keahlian-keahlian dari sejumlah hal yang secara umum diterima di setiap masyarakat *as probably possessing prophetic insights*. Tipologi inilah yang secara vertikal membagi budaya politik ke dalam struktur budaya politik elit dan budaya politik massa. Kedua tipe ini senantiasa eksis dalam setiap sistem politik.

Budaya politik elit melibatkan sikap, sentimen, dan pola tingkah laku mereka yang melalui operasi fungsi rekrutmen politik telah mengaktifkan peranan dalam sistem politik dan mempunyai pengaruh secara

¹⁰ Lucian W. Pye, "Political Culture", dalam David L. Sills ed., *International Encyclopedia of Social Sciences*, vol. 11 (The MacMillan Co. and The Free Press, New York, 1968): 218; Pye, *op.cit.*, 1966: 104-5.

¹¹ Lucian W. Pye, *Politics, Personality, and Nation Building: Burma's Search for Identity* (New Haven: Yale University Press, 1962): 122-5.

langsung pada output-output sistem. Dengan demikian budaya politik elit terutama melibatkan mereka yang berada dalam struktur otoritatif termasuk juga unsur-unsur kepemimpinan dalam struktur maupun proses-proses kekuasaan. Inti permasalahan budaya politik elit dan pembangunan adalah pertanyaan mengenai kualitas yang dibutuhkan bagi kepemimpinan politik yang efektif dalam formulasi dan eksekusi kebijakan-kebijakan nasional.

Sedangkan budaya politik massa dibentuk oleh sikap dan orientasi-orientasi terhadap politik rakyat secara keseluruhan, termasuk partisipasi warga dan *rank-and-file* anggota-anggota dari struktur otoritatif maupun non-otoritatif yang secara signifikan tidak mengontrol output-output sistem. Fokus pada hubungan budaya politik massa terhadap pembangunan politik merupakan pertanyaan mengenai sentimen dan nilai-nilai yang memungkinkan orang-orang untuk bekerja sama secara efektif dalam mencapai tujuan-tujuan kolektif. Di kebanyakan negara, kemungkinan besar tidak ada suatu budaya politik massa yang secara umum bersatu, tetapi sebaliknya ada banyak perbedaan budaya politik massa yang terbagi menurut kelas, wilayah, komunitas etnis maupun pengelompokan sosial. Keragaman sikap dan opini seperti itu belum tentu menimbulkan masalah-masalah identitas maupun legitimasi. Bagi proses pembangunan politik yang stabil tentu tidak mensyaratkan suatu budaya politik yang homogen, karena pada beberapa masyarakat yang terbiasa dengan pluralisme kehidupan ternyata lebih mampu menyesuaikan diri dengan perubahan yang berkelanjutan.

Keempat, nilai-nilai dalam masyarakat yang diasumsikan sebagai nilai yang sa-

ngat sensitif dalam konteks kehidupan politik. Keseluruhan kesatuan nilai-nilai dasar masyarakat secara jelas direfleksikan dalam budaya politiknya. Walaupun begitu selalu ada beberapa nilai yang secara khusus signifikan bagi budaya politik tersebut karena adanya kekhususan perhatian dengan *power and political responsibility*.

Kelima, standar yang diterima secara valid guna mengevaluasi dan menilai *political conduct*. Ini terbagi antara standar moral dan etika yang diasumsikan tepat untuk mengarahkan dan mengevaluasi tingkah laku politik, serta kriteria-kriteria keahlian dan kompetensi yang dipakai dalam menilai *performance*. *Terakhir*, meliputi legitimasi identitas rakyat dalam kedaulatan kekuasaan serta adanya jaminan identitas politik yang umum kepada seluruh rakyat. Permasalahan baik identitas individu maupun kolektif adalah sangat penting di dalam masyarakat transisional karena ini mengandung unsur-unsur kepercayaan, keyakinan, dan penerimaan yang aktif yang dikarakteristikan dari kelas-kelas *particular* dalam budaya politik.

Meskipun terdapat banyak perbedaan di antara bangsa-bangsa, tetapi pada umumnya struktur dan konfigurasi budaya politiknya dapat digeneralisasikan sebagai berikut.¹² *Pertama*, tidak ada satu pun masyarakat yang mempunyai bentuk budaya politik yang tunggal, satu, atau seragam. *Kedua*, terdapat perbedaan yang fundamental antara budaya penguasa (*power holder*) dengan rakyat/massa, meskipun mereka meru-

¹²Pye, *ibid.*, 1966: 15-7; Lucian W. Pye, "Identity and Political Culture", dalam Leonard Binder et al. eds., *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton UP, Princeton, 1972): 103.

pakan subyek parokial sekaligus warga negara yang aktif berpartisipasi dalam proses politik. *Ketiga*, budaya politik terbagi dalam budaya politik elit dan budaya politik massa, yang keduanya eksis di semua sistem politik. Dari sinilah sistem politik kemudian dapat segera diklasifikasikan menurut karakter hubungan antara keduanya.

Struktur dan konfigurasi budaya politik tersebut, mempunyai hubungan juga dengan *pattern of cultural change*. Terdapat dua jalan untuk perubahan kultural itu, yaitu melalui pola-pola tradisional dan pola-pola modern. Hubungan di antara kedua pola perubahan dalam budaya politik tersebut dan *relative gap* di antara keduanya menunjukkan faktor-faktor *decisive* yang mengendalikan totalitas berlangsungnya pembangunan nasional.

Selain hal-hal tersebut, yang terpenting lagi muatan dalam budaya politik meliputi pula penjelasan mengenai permasalahan berikut ini.¹³ *Pertama*, lingkup dan fungsi politik. Setiap budaya politik harus mampu mendefinisikan lingkup dan fungsi politik yang dapat diterima secara umum oleh masyarakatnya serta batas-batas legitimasi antara *the public and private spheres of life*. Lingkup di sini meliputi definisi mengenai kekuasaan dan politik yang diterima oleh para partisipan dalam proses-proses politik, rentang cakupan isu/permasalahan yang dimungkinkan, dan juga penerimaan fungsi-fungsi dari proses politik baik sebagai agen maupun wilayah pembuatan keputusan publik secara kolektif.

Lingkup dan fungsi politik ini akan berbeda antara satu macam budaya politik de-

ngan yang lain. Dalam budaya politik demokratis terlihat jelas adanya batas-batas kehidupan politik, pengakuan eksplisit terhadap permasalahan yang berkembang, dan penghormatan maupun perlakuan yang sama terhadap berbagai spesialisasi fungsional yang meng-*handle* berbagai permasalahan serta terhadap otonomi relatif dari berbagai kekuatan dalam pembuatan keputusan politik.

Budaya politik totalitarian ditandai dengan sedikitnya batas-batas aktivitas politik yang mapan, adanya keyakinan yang eksplisit bahwa semua permasalahan dapat diselesaikan secara politis, serta adanya penghormatan bagi spesialisasi fungsional, tetapi kurang pada otonomi dari berbagai kekuatan politik. Ada serangkaian tindakan oleh penguasa yang secara sistematis menguatkan otonomi relatifnya demi mempertahankan *status quo*. Sedangkan dalam sistem-sistem transisional masih belum jelas batas-batas kehidupan politik yang diterima, masih kuatnya harapan bahwa segala permasalahan dapat diselesaikan secara politis, serta hanya terdapat sedikit penghormatan terhadap berbagai spesialisasi fungsional maupun berbagai kekuatan politik dalam pembuatan keputusan politik.

Kedua, konsep-konsep mengenai kekuasaan dan otoritas. Budaya politik, dalam hal ini yang berhubungan dengan konsep-konsep mengenai asal serta sifat dari kekuasaan dan otoritas, mungkin berbeda merujuk pada:

- (a) dasar bagi kekuasaan dan otoritas yang berbeda-beda;
- (b) keterbatasan-keterbatasan dalam kemampuan dari kekuasaan tersebut;

¹³Pye, *op. cit.*, 1968: 221-4.

- (c) elemen-elemen maupun komponen dari kekuasaan yang sah (*legitimate power*) seperti kekuatan fisik, dukungan massa, justifikasi moral, sanksi-sanksi hukum, dan sebagainya;
- (d) tingkat pembauran dari kekuasaan dan otoritas yang tersentralisir.

Di semua budaya politik, konsep-konsep mengenai kekuasaan dan otoritas mempunyai dimensi psikologis yang mendalam karena adanya aturan-aturan mendasar dari otoritas orang tua dalam proses sosialisasi awal di lingkungan keluarga.

Ketiga, integrasi politik. Dengan berbagai jalan dan dalam tingkat yang berbeda, budaya politik mampu memberikan rakyat sebuah perasaan identitas nasional dan perasaan memiliki pada sistem-sistem politik tertentu. Dasar permasalahan-permasalahan integrasi sistem politik adalah pemantapan perasaan identitas nasional tersebut. Hubungan mendasar antara identitas individual dengan identitas kolektif memberikan sebuah jalinan fundamental antara proses sosialisasi dengan integrasi proses-proses politik. Integrasi juga meliputi hubungan-hubungan antara berbagai variasi struktur yang ada di dalam proses politik, dan kadang juga berhubungan dengan permasalahan-permasalahan spesialisasi fungsi di antara kelompok-kelompok pembuat keputusan. Aspek lain dari integrasi meliputi perhatian pada permasalahan di mana berbagai subkomunitas, etnis, kelompok regional, maupun subkultur saling berhubungan satu sama lain, dalam suatu kerangka lembaga politik yaitu negara.

Keempat, status-status politik dan politisi. Dalam masyarakat tradisional, permasalahan seperti agama, perang, pemerintahan

yang dimiliki elit serta seni memerintah dipandang *as having a sacred origin*. Sedangkan dalam budaya politik modern, direfleksikan dengan peningkatan pembagian kerja dan kecenderungan sekularisasi, serta cenderung menerima politik hanya sebagai salah satu profesi.

Kelima, evaluasi *performance*. Semua budaya politik mempunyai standar-standar pengevaluasian bagi efektivitas dan kompetensi dari pembentukan aturan-aturan spesialisasi dalam sistem politik. Dengan demikian aspek evaluatif ini harus merefleksikan juga fakta-fakta yang *inescapable* bahwa politik berkaitan dengan *future contingencies*.

Keenam, dimensi afektif dari politik. Dalam hal ini budaya politik berhubungan dengan kebutuhan rakyat yang mengarahkan integrasi ke sistem politik dan semangat identitas kolektif. Secara esensial, dimensi afektif dari budaya politik ini dideterminasikan dengan cara-cara di mana rakyat secara sah diperkenankan untuk merealisasikan kepuasan psikisnya dari partisipasi aktifnya dalam politik. Aktivitas politik tidak saja berhubungan dengan memperjuangkan kepentingan dan masalah alokasi nilai serta sumber daya politik semata, tetapi juga menghasilkan dimensi kepuasan bagi pelakunya.

Terakhir, keseimbangan antara kerja sama dan kompetisi. Politik berdiri di atas tindakan-tindakan kolektif, yang mana ini tergantung pada sebuah dasar semangat kepercayaan dan kemampuan untuk bekerja sama. Pada saat yang sama politik juga meliputi konflik dan kompetisi. Oleh karena itulah budaya politik kemudian harus mampu menyeimbangkan antara kerja sama dan kompetisi. Kemampuan budaya politik da-

lam mengatasi permasalahan ini biasanya tergantung pada proses-proses dasar sosialisasi nilai mengenai pengendalian permasalahan-permasalahan dari suatu bentuk kepercayaan yang menguntungkan maupun sebaliknya.

Dari uraian di atas, jelaslah bahwa konsep budaya politik sangat membantu pemahaman mengenai dinamika pembangunan politik. Dengan memahami budaya politik, khususnya hubungan antara proses sosialisasi politik individu dengan operasi lembaga-lembaga publik, maka akan memperjelas dinamika-dinamika perubahan dan kesinambungan dalam sistem-sistem politik. Konsep budaya politik sendiri juga menyumbangkan dasar yang sangat berguna dalam mengamati jalinan antara faktor ekonomi dan sosial dengan *performance* politik, yang kesemuanya berpengaruh bagi prospek pembangunan ekonomi dan perubahan politik yang stabil.

Realitas Budaya Politik Indonesia Kontemporer

Dari kerangka teoretik di atas, dapat dilihat banyaknya kelemahan budaya politik yang selama ini eksis dalam sistem politik kita. *Pertama*, budaya politik yang berkembang selama ini lebih merepresentasikan budaya elit penguasa yang sangat kental diwarisi dari budaya feodal serta budaya kolonial, yang belum memberikan batasan secara jelas lingkup kehidupan politik dan fungsi-fungsi kekuasaan/politik. Dalam kaca mata kekuasaan, elit penguasa cenderung memandang semua segi kehidupan merupakan bagian dari politik, serta fungsi kekuasaan adalah mengatur, atau dengan kata lain,

membina. Dengan demikian, interpretasi ini mengesahkan intervensi dan penetrasi penguasa ke semua segi kehidupan kemasyarakatan tanpa terkecuali. Tampaknya budaya semacam ini menguntungkan penguasa, sehingga mereka cenderung mengembangkannya dan menekan budaya politik massa yang menginginkan adanya pembatasan lebih tegas lagi lingkup dan fungsi politik maupun kekuasaan.

Kuatnya pengaruh budaya penguasa tersebut, makin membuat budaya politik massa menjadi budaya yang marginal dan tersisih dari budaya kekuasaan. Rakyat tidak lagi mampu mengoreksi budaya penguasa yang cenderung manipulatif maupun juga mengintrodusir elit penguasa dengan nilai-nilai pembaharuan yang selama ini berkembang dalam masyarakat. Upaya menumbuhkan budaya massa yang kritis dan pro pembaharuan cenderung kemudian dipersepsikan sebagai budaya anti penguasa. Oleh karena itu, jika dalam kesehariannya antar masyarakat dapat saling menegur dan mengoreksi untuk mencapai kebaikan bersama, maka hal ini sulit dilakukan dalam konteks budaya penguasa yang memutlakkan kekuasaan dan memonopoli interpretasi kebenaran.

Kedua, budaya politik yang berkembang dalam kekuasaan belum mampu memberikan landasan bagi justifikasi moral dan penegakan asas hukum karena dominannya pengaruh interpretasi elit penguasa. Keadaan ini tercermin dari seringnya elit mempergunakan standar ganda dalam menyikapi tuntutan partisipasi dan emansipasi politik masyarakat luas. Jika tuntutan yang diajukan oleh sekelompok masyarakat tersebut dapat dimobilisir menjadi basis dukungan bagi pemerintah, maka tuntutan tersebut akan

diakomodasi setelah melalui proses modifikasi politis. Akan tetapi bila tidak menunjang bagi *status quo* kekuasaan, maka sekalipun tuntutan tersebut datang dari para tokoh masyarakat yang menyuarakan aspirasi sebagian besar masyarakat hanya akan ditanggapi seperlunya atau bahkan dikecam sebagai kritik yang tidak membangun.

Adanya Pernyataan 1 Juli maupun perlakuan tidak proporsional terhadap permasalahan dalam intern PDI yang menyulut terjadinya kerusuhan massa di Jakarta 27 Juli 1996 lalu merupakan salah satu bukti adanya standar ganda dari pemerintah. Keadilan dan penegakan hukum akhirnya hanya berjalan dalam kerangka menutupi intervensi pemerintah yang terkadang menghalalkan justifikasi moral kekerasan dalam urusan politik. Dengan demikian pemerintah cenderung memanipulasi fakta melalui penetrasi terhadap budaya politik massa, sekaligus untuk membangkitkan sentimen budaya yang ilusif, seperti anti anarki sosial, anti komunisme, anti budaya kekerasan, dan budaya politik lainnya yang dianggap mengancam negara.

Ketiga, permasalahan integrasi politik secara kelembagaan dalam wujud terciptanya suatu *nation-state* memang telah mencapai tahapan yang paripurna. Meskipun demikian, terbukti bahwa budaya politik yang dibangun oleh kekuasaan ternyata belum sepenuhnya merepresentasikan nilai-nilai budaya politik yang eksis dalam masyarakat. Dalam beberapa segi, ada proses pengecualian interpretasi terhadap kemajemukan subkultur politik yang telah eksis di seluruh nusantara. Hal ini termanifestasikan dalam penyeragaman sistem pemerintahan sampai di tingkatan yang paling rendah yaitu

desa yang pada akhirnya telah menghilangkan keragaman sistem kekuasaan tradisional yang di beberapa daerah lebih demokratis nuansanya. Introduksi sistem politik baru dengan menghancurkan sistem kekuasaan tradisional lama tak jarang menghadirkan konflik budaya yang laten di kalangan masyarakat desa.¹⁴

Sementara itu sejak tahun 1990-an, elit penguasa justru memberi angin bagi tumbuhnya budaya politik di tingkatan elit yang mengarah pada sektarianisme. Pengelompokan-pengelompokan yang bermuatan politis berdasar primordialisme semakin menjamur dan menyebabkan kerentanan (*vulnerability*) terhadap integrasi politik dalam lingkup nasional. Kelompok yang kuat dan dekat dengan pusat kekuasaan mulai mensosialisasikan paradigma distribusi sumber-sumber daya politik berdasar perhitungan matematis, statistik, maupun numerik. Dalam paradigma ini misalnya disosialisasikan interpretasi mengenai proporsi posisi politik berdasar hitungan mayoritas-minoritas dari jumlah masyarakat yang diklaimnya sebagai representasi dari total keseluruhan masyarakat tersebut. Sosialisasi ini mudah diterima oleh masyarakat luas yang awam terhadap politik karena disisipkan dalam kampanye budaya meskipun untuk tujuan membangun kekuasaan.

¹⁴Kasus kerusuhan di Sanggau Ledo, Singkawang, Kalimantan Barat, 30 Desember 1996 merupakan contoh paling aktual adanya potensi konflik budaya di dalam etnis asli Dayak setelah diintrodusir dengan sistem politik baru pasca program transmigrasi secara luas. Dalam kerusuhan yang didominasi konflik massal antara etnis Dayak dengan etnis Madura/Jawa tersebut, telah membuat sebagian besar warga transmigran diungsikan sampai ke kota Pontianak. Periksa *Kompas* 4 Januari 1997.

Keempat, meskipun secara tersirat telah ada pengakuan terhadap politik sebagai profesi, tetapi batas dan ruang lingkungannya belumlah jelas teratur dalam perundang-undangan. Hal ini kemudian menyebabkan sulitnya melakukan evaluasi *performance* dari sistem politik karena tidak berjalannya mekanisme *checks and balances* antara para politisi profesional yang merepresentasikan kedaulatan rakyat dengan kekuasaan eksekutif yang mendapat mandat mengelola jalannya politik kenegaraan. Karena ketidakmampuan para politisi secara kultural inilah yang memberi kontribusi tidak efektifnya evaluasi *performance* dari pengelolaan kekuasaan pada eksekutif. Evaluasi yang seharusnya dapat dilakukan secara efektif untuk mengkoreksi mandat publik tidak berjalan semestinya, apalagi dalam mekanisme pertanggungjawaban mandataris MPR. Pertanggungjawaban tersebut secara normatif sulit digugat karena telah bergantinya komposisi wakil rakyat di lembaga tertinggi negara tersebut.

Terakhir, budaya politik kita belum mampu memanifestasikan dimensi afektif politik masyarakat pada umumnya. Budaya politik kita cenderung mendukung proses politik yang *encapsulated*, terpisah dari partisipasi masyarakat luas yang juga berarti kurang demokratis. Proses yang tidak transparan dalam formulasi kebijakan publik maupun dalam alokasi nilai dan sumber-sumber daya politik merupakan sedikit bukti berjalannya proses politik yang *encapsulated* tersebut. Akibatnya dapat ditebak, bahwa mekanisme kontrol sosial semakin lemah dan kebijakan publik yang diambil kurang merepresentasikan aspirasi masyarakat luas pada umumnya.

Dari kondisi intransparansi tersebut telah menyumbang bagi terjadinya keadaan yang tidak memberikan keseimbangan antara kompetisi dengan kerjasama politik. Kompetisi politik diminimalisir melalui pemusatan kekuasaan secara eksekutif pada pusat kekuasaan dan kerja sama politik lebih bermakna kooptasi dan dominasi. Dengan demikian, budaya politik kita sampai saat ini belum mampu mendewasakan aktor-aktor politik untuk mengelola politik secara harmonis dengan menyeimbangkan antara kompetisi dengan kerja sama. Bahkan dalam banyak kasus munculnya kompetitor dalam politik kemudian dipandang sebagai bentuk oposisi dan penentangan terhadap kekuasaan yang *establish*.

Resistensi Rakyat dan Urgensi Revitalisasi Budaya Politik

Dari refleksi mengenai budaya politik yang sekarang eksis tersebut, tampak bahwa dalam beberapa segi kurang menguntungkan bagi proses demokratisasi. Pengaruh dominannya budaya politik elit yang berkembang dalam masyarakat, membuat demokratisasi lebih sebagai rentang toleransi yang diberikan pemerintah untuk menampung aspirasi, partisipasi, dan emansipasi masyarakat. Rentang toleransi yang *unpredictable* ini terbungkus dalam program stabilitas politik yang membuat dekompresi budaya politik massa. Hal ini tampak pada intensifnya kampanye pembudayaan nilai-nilai luhur seperti Pancasila menurut interpretasi dan versi kekuasaan, tanpa memberi ruang bagi dialog budaya dengan pandangan maupun nilai yang berkembang di dalam masyarakat. Akhirnya

nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat luas pada umumnya justru merupakan derivasi dari budaya politik yang disosialisasikan oleh para elit penguasa, sadar maupun tidak sadar.

Dalam proses politik yang semakin sentralistis inilah, adanya deviasi nilai maupun moral politik dianggap hal yang lumrah sebatas hal tersebut tidak bertentangan dengan budaya kekuasaan. Masyarakat menjadi semakin permisif dan memberikan toleransi yang berlebihan bagi kekuasaan, meskipun terjadi serangkaian penyalahgunaan kekuasaan maupun manipulasi fakta. Bahkan karena intensifnya introduksi budaya politik kekuasaan, masyarakat luas pada umumnya secara sukarela dimobilisasi dengan simbol-simbol budaya pembangunan untuk mendukung kepentingan elit penguasa.

Kenyataan seperti itu paling tidak telah menghambat proses demokratisasi di Indonesia. Munculnya kelas maupun golongan menengah baru sebagai akibat keberhasilan perbaikan kesejahteraan masyarakat ternyata belum dapat berperan optimal. Mereka, kelas maupun golongan menengah ini, masih mempunyai perbedaan rentang tipikal ideologis dan *interest* yang luas, sehingga menyulitkannya untuk mengambil posisi/peran sebagai agen utama demokratisasi. Golongan ini belum menjadi suatu entitas politik yang merupakan kekuatan politik riil, tetapi mereka masih menjadi kekuatan politik yang potensial saja.

Akibat luasnya perbedaan ideologis dan *interest*-nya, kohesivitas dan solidaritas di dalam golongan yang relatif berpendidikan tinggi ini masih rendah. Orientasi mereka yang masih cenderung berada dalam ta-

hapan masyarakat materialistis,¹⁵ membuat *political consciousness* mereka juga rendah. Di dalam golongan ini tumbuh secara meluas apatisme terhadap proses politik serta oportunisme terhadap kekuasaan yang dapat menjamin pemenuhan orientasi hidupnya. Bahkan berdasar hasil penelitian harian Kompas, mereka yang dapat digolongkan kelas menengah Indonesia ini meskipun menginginkan perubahan, tetapi mereka tidak mau ambil risiko yang besar.¹⁶

Meskipun demikian, bukanlah berarti tidak terjadi proses resistensi rakyat terhadap hegemoni budaya politik yang berkembang. Proses resistensi atau perlawanan terhadap kemapanan budaya politik kekuasaan ini berjalan dalam kerangka gerakan kebudayaan yang merefleksikan penolakan terhadap sifat rakyat yang secara umum dianggap fatalistis dan pasif. Hal ini dalam banyak segi ternyata telah menguatkan *bargaining position* rakyat dengan kekuasaan dan juga mempengaruhi pengaturan

¹⁵Tahapan perkembangan suatu masyarakat bergerak dari masyarakat tradisional menuju masyarakat *materialist* dan akhirnya sampai pada masyarakat *post-materialist*. Dalam masyarakat tradisional, mereka masih bergulat dengan persoalan pemenuhan kebutuhan dasar hidup. Menuju masyarakat *materialist*, terjadi proses modernisasi yang membuat masyarakat ini lebih dicirikan untuk meraih materi sebanyak-banyaknya sebagai suatu simbol hidup serta tercipta masyarakat konsumsi tinggi. Sedangkan tahapan terakhir dari perkembangan ini cenderung membuat masyarakat lebih menekankan pada aspek pencapaian *well-being*, tidak lagi materi. Masyarakat ini lebih mengutamakan aktualisasi diri dalam proses politik, partisipasi aktif dalam pembangunan, serta memperjuangkan eksistensi diri di depan sistem kekuasaan yang ada.

¹⁶Pusat Penelitian Kompas, "Gaya Hidup dan Sikap Politik Kelas Menengah". *Laporan Survei*, tidak diterbitkan, Jakarta, 1996.

politik secara luas. Kasus munculnya kampanye Golput oleh sebagian besar rakyat Yogyakarta yang tidak puas dengan kebijakan pemerintah pada Pemilu 1992 merupakan contoh yang bagus untuk menggambarkan terjadinya proses resistensi rakyat ini.

Melalui gerakan resistensi kultural ini, rakyat mencoba mengingatkan pada kekuasaan bahwa suara dan siasat politik rakyat akan terus menemukan bentuknya sesuai dengan penetrasi terhadap identitas kultural mereka. Ada proses aksi-reaksi kultural yang bernuansa politik, yang menandakan bahwa rakyat masih rasional dalam menyikapi kekuasaan meskipun tidak sampai berposisi diametral. Dengan demikian, gerakan siasat politik rakyat ini akan terus menjadi filter yang efektif bagi perluasan budaya politik kekuasaan. Pola hubungan *patron-client*, bapakisme, hutang budi yang telah tercipta menjadi rentan, dan tidak lepas dari kritisisme rakyat dengan berbagai caranya.

Berdasarkan perkembangan dalam bidang budaya politik yang demikian, maka dapat dimengerti jika sistem politik tidak bekerja sebagaimana mestinya. Revitalisasi budaya politik, yaitu upaya untuk memperkuat dan menghidupkan budaya politik yang lebih demokratis, menjadi agenda politik yang urgen untuk memperbaiki ki-

nerja sistem politik dan mendukung demokratisasi. Upaya ini berjalan dalam kerangka akulturasi dan penyerapan budaya politik rakyat yang lebih luas, sehingga menghindarkan interpretasi subyektif mengenai budaya yang bersifat relatif tersebut. Dengan revitalisasi budaya politik ini, maka permainan relativisme budaya oleh struktur otoritatif untuk kepentingan politis dapat diminimalisir.

Pada akhirnya, seiring dengan menguatnya gerakan resistensi kultural rakyat terhadap kekuasaan, maka pilihan rasional bagi struktur otoritatif adalah mengakomodasi tuntutan demokratisasi, dan menghindarkan penggunaan instrumen koersif, represif, maupun opresif. Sebab jika benturan budaya yang berbeda kutub tersebut terus berlangsung dengan skala yang lebih luas dan intens, maka kendali kolektif kekuasaan terhadap rakyat akan semakin lemah dan tentunya *political costs* yang harus dibayar semakin besar. Rakyat pada umumnya yang telah masuk dalam abad informasi akan semakin mempertanyakan legitimasi kultural dan legal dari kekuasaan yang kurang menghiraukan mandat kultural dari rakyat untuk mengelola politik kenegaraan. Aspek-aspek proses politik yang melibatkan rakyat banyak juga akan semakin membuat terjadinya eskalasi potensi konflik sosial dan pembangkangan terhadap otoritas yang ada.

Migrasi Internal di Timor Timur

Kajian di Daerah Tujuan Pasca-Integrasi

Soewartoyo

TIMOR TIMUR adalah wilayah Indonesia termuda, bekas wilayah kolonial Portugal. Secara geografis daerah Timor Timur terletak di Indonesia Bagian Timur yang berbatasan langsung dengan Australia. Timor Timur bergabung dengan Indonesia sejak 1976 yang diawali dengan perang saudara di Timor Timur dan perginya pengusaha Portugal, sehingga secara hukum nasional Indonesia pernyataan integrasi sebagian besar penduduk Timor Timur adalah sah. Namun demikian, integrasi tersebut secara internasional masih belum memperoleh pengakuan dengan suara bulat di lingkungan Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB).

Hasil pengamatan LIPI (Bandiyono, et al. 1995: 1) menunjukkan bahwa pada awal integrasi kondisi Timor Timur bisa dikatakan serba terbelakang. Hal ini merupakan konsekuensi dari warisan kolonialis Portugal di wilayah tersebut. Menyadari hal tersebut maka pemerintah Indonesia bermaksud membangun wilayah ini dari keterbelakangan tersebut.

Usaha membangun Timor Timur telah memerlukan biaya dan sumber dana yang tidak sedikit. Secara fisik wilayah Timor Timur sejak 1976 hingga sekarang telah mengalami perkembangan yang mengesankan. Berbagai sarana fisik seperti jalan, bangunan sekolah dan kantor-kantor pemerintah serta sarana sosial-ekonomi lainnya tampak berdiri kokoh di daerah ini. Namun demikian masih ada kesan bahwa kerusakan sumber daya manusia dan penderitaan yang pernah dialami penduduk akibat pergolakan semasa integrasi belum bisa diimbangi secara tuntas (Budi Harga 1992: 2).

Pembangunan di wilayah Timor Timur memang masih terkesan adanya pendekatan keamanan yang dominan. Namun demikian tampaknya pendekatan keamanan ini secara perlahan tidak sepenuhnya diaplikasikan. Sehingga pendekatan kemakmuran dan kesejahteraan umat akan menjadi pedoman pendekatan.

Pembangunan di Timor Timur secara sosial-ekonomi, tidak bisa diabaikan keberhasilannya. Betapa tidak, dari kondisi yang

"sederhana" sekarang telah berdiri berbagai sarana ekonomi dan sosial di wilayah ini, sehingga Timor Timur menjadi daerah terbuka seperti daerah-daerah lain di Indonesia. Sejalan dengan itu pula maka terjadi proses migrasi internal dan internasional yang tidak bisa dipungkiri.

Jumlah migrasi masuk ke wilayah Timor Timur mengalami peningkatan, demikian juga penduduk yang keluar wilayah ini. Mobilitas horisontal penduduk semakin nyata yang pada gilirannya akan berpengaruh terhadap kehidupan sosial-ekonomi penduduk setempat dan daerah asal.

Dalam suatu teori migrasi seperti telah disebutkan Evert Lee (1966) bahwa proses migrasi sangat dipengaruhi oleh daya tarik (*Pull factors*) dan daya dorong (*Push factors*) dari dua daerah tujuan dan daerah asal.

Daerah tujuan dalam konsep ini bisa dikatakan Timor Timur dan daerah asal adalah wilayah Indonesia (propinsi-propinsi) lainnya. Mengingat Timor Timur merupakan wilayah yang juga mengalami kemajuan pembangunan maka tak akan aneh kalau daerah ini juga menarik banyak migran untuk datang. Sebagai daerah di wilayah perbatasan yang berdekatan dengan propinsi di wilayah Indonesia Bagian Timur dan propinsi di Jawa, daerah ini merupakan potensi migrasi keluar yang cukup banyak. Kondisi ini bisa dilihat dari tekanan kondisi geografis maupun keadaan ekonomi yang semakin meningkat.

Tulisan ini ingin mencoba untuk mengkaji Timor Timur dilihat dari perhatian migrasi yang merupakan salah satu komponen studi kependudukan pada umum-

nya. Dari maksud tersebut diharapkan kajian ini dapat dimanfaatkan sebagai sumbangan pikiran terhadap konsep pembangunan di wilayah Timor Timur khususnya maupun dalam keterkaitannya dengan kehidupan sosial-politik nasional pada umumnya.

Sumber Data, Pendekatan dan Definisi Migrasi

Informasi untuk studi ini didasarkan pada data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara yang telah dilakukan oleh peneliti dari PPT-LIPI dan data sekunder diperoleh dari data Sensus (BPS) dan informasi-informasi yang diperoleh dari instansi terkait khususnya di Propinsi Timor Timur.

Pendekatan studi ini adalah studi kualitatif yang terutama digunakan untuk menjangkau masalah mobilitas internal dan tidak menutup kemungkinan mobilitas internasional. Hal ini terkesan merupakan masalah yang peka, karena daerah Timor Timur masih dianggap sebagai masalah internasional. Bahkan secara nasional pun daerah ini masih belum cukup "stabil" kondisinya.

Migrasi internal adalah perpindahan penduduk yang terjadi dalam wilayah negara (Republik Indonesia), dalam hal ini batasan wilayah adalah penduduk yang melewati batas propinsi dan telah bertempat tinggal di daerah itu lebih enam bulan. Tiga jenis migrasi biasanya dilihat dari konsep tempat lahir dan tempat tinggal. Yakni migrasi seumur hidup (*life time*), migrasi total dan migrasi mutakhir (*recent migration*). Dalam hal ini akan dibahas migrasi seumur hidup di mana seseorang mampu-

nyai tempat lahir dan tempat tinggal sekarang (waktu sensus) yang berbeda. Migrasi total adalah jumlah perpindahan sejak waktu lahir hingga saat sensus dilakukan, di mana di dalamnya mengandung pengertian perpindahan ke tempat lahir (kembali).

Sumber Daya Alam Timor Timur

Luas wilayah propinsi Timor Timur hanya 14,6 ribu km², terletak di perbatasan internasional dengan negara Australia. Dilihat dari letaknya, daerah perbatasan akan berpotensi sebagai daerah rawan.

Sebagian besar daerahnya terdiri dari wilayah pegunungan dan memiliki lereng yang curam. Pada musim penghujan air sungai sering mengalami banjir, tetapi pada kemarau airnya sangat kurang bahkan menjadi kering.

Tanaman kopi sebagai andalan komoditi utama ekspor telah dikenal sejak lama oleh penduduk setempat. Hasil tanaman yang lain adalah kayu cendana yang hingga dewasa ini tidak mengalami penambahan jumlah pohon. Dari hasil cendana ini diperoleh minyak cendana dan berbagai kerajinan kayu cendana seperti kipas dan hiasan dinding lainnya.

Potensi wilayah laut tampaknya cukup besar, di mana luas perairan Timor Timur sekitar 11,664 km² yang meliputi sebagian perairan Maluku, Laut Timor, Selat Ombai dan Selat Wetar. Potensi hasil laut lainnya seperti ikan, mutiara belum banyak dikembangkan.

Sumber alam lainnya yang berpotensi adalah hasil minyak bumi yang berada di

perairan selatan, tepat di Selat Timor Timur atau terkenal dengan "Celah Timor". Karena letaknya di wilayah perbatasan Indonesia-Australia itulah maka telah diadakan perundingan yang dalam pertemuan ke-14 pada tanggal 28 Oktober 1989 di Canberra dapat menentukan peta koordinasi zona kerja sama untuk menambang minyak dan gas bumi dengan Australia (Kusumaatmadja: 1992).

Sosial-Ekonomi, Demografi

Kondisi penduduk dilihat dari aspek demografi dalam dekade delapan puluhan telah mengalami perubahan yang relatif pesat. Pada periode Sensus 1980 jumlah penduduk propinsi ini sekitar 555 ribu jiwa. Pada sepuluh tahun kemudian (1990) menjadi 748 ribu jiwa. Pertumbuhan penduduk dalam dekade tersebut berarti 3.02 persen pada setiap tahunnya. Tingkat pertumbuhan itu jika dibandingkan dengan pertumbuhan nasional yang sekitar 2 persen tampak sangat tinggi. Alasan mengapa pertumbuhan di Timor Timur cukup tinggi adalah karena pertambahan alami dan pertumbuhan karena tingkat migrasi masuk yang ada lebih positif.

Membandingkan angka pertumbuhan di dalam wilayah propinsi Timor Timur menurut kabupaten, maka Kabupaten Dili mempunyai tingkat pertumbuhan tertinggi (6,28 persen). Sedangkan kabupaten yang mempunyai pertumbuhan terendah adalah Kabupaten Vikeke (0,40 persen). Besarnya pertumbuhan penduduk di Kabupaten Dili dipengaruhi oleh faktor migrasi karena di samping merupakan Pusat Pemerintah Propinsi daerah ini juga sebagai pusat ke-

giatan sosial ekonomi. Oleh karenanya tenaga tarik migrasi ke daerah Dili cukup tinggi.

Kecilnya pertumbuhan penduduk di Kabupaten Ainaro (1,56 persen), Baukau (1,40 persen) dan Vikeke (0,40 persen), lebih banyak disebabkan oleh tingkat migrasi keluar yang besar ke kabupaten tetangga. Daya dorong penduduk umumnya disebabkan oleh faktor keamanan dan kondisi tanah yang tandus.

Kualitas manusia penduduk salah satunya bisa dilihat dari angka harapan hidup. Rata-rata angka harapan hidup penduduk Timor Timur adalah 55,5 tahun. Kondisi di mana angka pertumbuhan penduduknya relatif tinggi ternyata diikuti pula angka harapan hidup yang tinggi pula, secara relatif (lihat, Kovalima, Dili dan Manatuto pada Tabel 1).

Kondisi ekonomi Timor Timur dengan digalakkannya pembangunan juga cenderung meningkat. Salah satu ukuran meningkatnya ekonomi regional Timor Timur ditunjukkan dengan nilai PDRB per kapita tahun 1990 yang mencapai Rp 179 ribu berdasarkan harga konstan 1983. Sedangkan rata-rata pertumbuhannya antara 1983-1990 adalah 7,9 persen.

Menurut data Sensus 1990, keadaan ketenagakerjaan bagi penduduk yang bekerja di pertanian masih dominan (73,3 persen). Persentase terbesar kedua diduduki oleh sektor jasa (13,2 persen), sedang sisanya di sektor industri dan perdagangan.

Kemajuan kehidupan ekonomi lainnya dilihat dari perkembangan investasi ke propinsi ini. Data memperlihatkan perkembangan dari tahun 1986, nilai rata-rata investasi sekitar 1.931,2 menjadi 25.750,3 pa-

Tabel 1

KEADAAN DEMOGRAFI DI PROPINSI TIMOR TIMUR, 1990

Kabupaten	Jumlah penduduk 1990	%	Laju pertumbuhan 1980-1990	Kepadatan penduduk		Rasio jenis kelamin 1990	Harapan hidup 1990	Angka kelahiran total
				1980	1990			
Kovalima	45.310	5,7	3,32	28	37	103	67,6	5,4
Ainaro	43.375	5,7	1,56	41	54	100	57,0	5,4
Manufahi	34.275	4,3	2,50	20	26	107	40,2	5,4
Vikeke	57.279	7,7	0,40	31	32	98	49,5	4,4
Lautem	48.390	6,5	2,42	22	29	105	48,6	5,2
Baukau	86.675	11,7	1,48	50	58	108	57,4	4,7
Manatuto	31.805	4,2	2,67	14	19	104	66,0	5,2
Dili	123.305	16,6	6,28	182	335	123	65,0	4,8
Aileu	24.657	3,3	4,98	21	34	113	60,8	6,0
Likuisa	44.245	6,0	4,19	54	81	110	61,0	6,5
Ermera	77.570	10,5	3,30	76	105	106	52,6	6,2
Bobonaro	81.692	10,9	2,80	46	60	101	57,4	5,2
Ambeno	48.979	6,6	2,81	46	60	103	48,0	4,9
Jumlah	747.557	100,0	3,02	38	51	107	55,5	5,2

Sumber: Diolah dari data Biro Pusat Statistik, 1993, dan data penelitian Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan-LIPI.

Tabel 2
PERKEMBANGAN INVESTASI
DI TIMOR TIMUR YANG TELAH DISETUJUI,
SAMPAI DENGAN TAHUN

Tahun	Jumlah Investor	Nilai Investasi (Rp. juta)	Rata-Rata Investasi/ Investor
1986	4	7.724,8	1.931,2
1990	7	28.882,6	4.126,1
1992	9	231.756,6	25.750,3

Sumber: Bappeda Tingkat I Timor Timur.

da tahun 1992. Kehidupan perekonomian di Timor Timur telah mengalami pertumbuhan yang cukup pesat. Keadaan ini juga menggambarkan bahwa peranan kehidupan sosial politik tampaknya juga turut menjadi jaminan meningkatnya investor.

Mobilitas Penduduk

Masalah kependudukan di Indonesia berkaitan dengan penyebaran penduduk yang tidak merata. Program transmigrasi merupakan salah satu jawaban untuk mengurangi ketimpangan sumber daya manusia yang menumpuk di salah satu pulau (Jawa), bahkan Lukman Soetrisno (1985: 45) menyatakan ketimpangan penyebaran penduduk berpengaruh terhadap pertahanan dan keamanan pada wilayah-wilayah tertentu. Penduduk sendiri akan bermigrasi jika ada alasan ekonomi dan juga tekanan sosial-politik (Tinker, et al. 1976: 21).

Dalam keterkaitannya dengan pembahasan migrasi internal di Propinsi Timor Timur ini, sebaiknya harus dilihat dari dua hal, yaitu migrasi desa-kota dan migrasi yang terjadi antar propinsi di Indonesia.

Berdasarkan konsep perpindahan desa-kota seperti yang dikenalkan oleh Michael

Todaro (1976), penduduk telah memperhitungkan nilai ekonomi untuk meninggalkan daerah desa menuju kota, karena umumnya daerah perkotaan menjanjikan harapan kehidupan ekonomi yang lebih baik. Perpindahan penduduk antar propinsi pada umumnya akan dilihat dari program, di mana terjadi perpindahan antar kawasan pedesaan pada dasarnya juga mengacu ketidakberdayaan mereka dari daerah pedesaan asal secara ekonomi, namun di sini aspek kebijakan pemerintah juga cukup dominan.

Sumber data dalam analisa kuantitatif mengacu pada Sensus 1980, 1990 dan Supas 1985 serta akan dilengkapi dengan hasil wawancara secara kualitatif dari lapangan yang telah dilaksanakan oleh PPT-LIPI di mana penulis termasuk salah satu anggota tim.

Migrasi internal yang masuk ke Timor Timur dimulai setelah diterimanya integrasi Propinsi Timor Timur ke wilayah Republik (setelah Deklarasi Balibo 30 November 1975). Rombongan pertama adalah ABRI sebagai konsekuensi masa permulaan integrasi. Menurut informasi yang diperoleh bahkan hingga dewasa ini ada beberapa anggota ABRI yang menikah dan mempunyai anak yang tetap bertugas di Timor Timur.

Sebagai konsekuensi beralihnya kekuasaan Portugis ke Indonesia, didirikan berbagai kantor perwakilan pusat di Timor Timur. Hal ini memerlukan banyak aparat (pegawai) pemerintah yang berasal dari wilayah lainnya. Umumnya pegawai pemerintah dari luar daerah adalah pegawai yang sudah mempunyai pengalaman kerja dan sudah kawin, sehingga kedatangan

mereka tentu saja membawa anggota keluarganya ke daerah ini. Proses migrasi seperti pemindahan pegawai ini masih tampak terjadi hingga penelitian ini dilakukan (1995).

Propinsi Timor Timur yang tadinya tertutup untuk pendatang menjadi status terbuka pada tahun 1989. Berdasarkan hasil Sensus 1990, tampak bahwa pendatang di propinsi ini berasal dari sebelah barat Propinsi Timor Timur seperti NTT, Jawa-Bali dan Sulawesi. Pada dasarnya alasan kedatangan migrasi ke propinsi ini adalah: (1) tugas; (2) motivasi ekonomi; (3) tertarik keluarga; (4) transmigrasi.

Pendatang yang berasal dari ABRI dan pegawai pemerintah maupun swasta umumnya mutasi dari daerah lain. Hal ini terjadi terutama pada awal-awal integrasi, sebagai konsekuensi dari masuknya wilayah ke dalam pemerintahan Republik Indonesia (RI). Pemerintah pusat atau kantor pusat untuk berbagai instansi swasta (seperti bank, BUMN dan lain-lain) perlu memiliki aparat di daerah ini.

Alasan kedua ialah pendatang dengan alasan ekonomi atau datang untuk meningkatkan kehidupan (mata pencahariannya). Kebanyakan migran datang setelah memperoleh informasi bahwa di propinsi ini masih tersedia peluang untuk berusaha, khususnya dalam sektor informal seperti: perdagangan keliling, warung makan atau bahkan pelacuran. Dominasi pekerja sektor informal memang tetap saja berasal orang-orang Jawa, terutama di sektor perdagangan. Sedangkan orang-orang Sulawesi lebih banyak bekerja sebagai nelayan.

Migran di Dili tidak semuanya bekerja, tetapi ada juga yang mengikuti keluarga,

karena orang tua atau saudaranya tinggal dan bekerja di propinsi ini terlebih dulu. Meskipun demikian, beberapa keluarga migran masih melihat bahwa keikutsertaan keluarga untuk berkeinginan menetap di sini belum menjadi keputusan final. Beberapa migran dari Jawa misalnya masih ada anggota keluarganya (anak migran) yang tetap tinggal di daerah asal untuk meneruskan sekolah atau menunggu kepemilikan.

Program transmigrasi di propinsi ini dibuka pada tahun 1982, pada awal-awal program transmigran dari Jawa-Bali masih "diseleksi" yang non-muslim. Meskipun demikian keanekaragaman pendatang dari aspek sosial toh tidak dapat dihalangi.

Tahun Kedatangan Migran

Data sensus memang tidak mencantumkan pertanyaan yang langsung mengenai tahun kedatangan migran. Tetapi dengan mengurangi waktu pelaksanaan sensus (Oktober 1990) dengan lamanya tinggal di propinsi sekarang, akan diketahui tahun kedatangan mereka.

Tabel 3 menunjukkan bahwa sejak integrasi daerah-daerah seperti NTT, Maluku dan Jawa, Sulawesi sudah mengirim migran. Karena secara geografis NTT lebih dekat maka sekitar 46,70 persen migran berasal dari propinsi ini. Jumlah migran kedua adalah dari Jawa dan Bali (17.443 jiwa).

Menurut Tabel 3 jumlah migran ke Timor Timur cenderung meningkat, seperti migran dari Jawa, Nusa Tenggara dan Kalimantan secara linier. Peningkatan tersebut terutama dipengaruhi oleh beberapa hal.

Tabel 3

KEDATANGAN MIGRAN DI TIMOR TIMUR MENURUT TAHUN DAN DAERAH ASAL

Tahun Kedatangan	Daerah Asal						Jumlah
	Sumatera	Jawa-Bali	Nusa Tenggara	Kalimantan	Sulawesi	Maluku Irian Jaya	
1989-1990	28,26	40,18	32,70	67,82	28,87	22,13	34,95
1986-1988	30,45	32,78	29,56	16,91	37,89	43,50	31,91
1983-1985	32,63	18,11	21,55	12,18	20,61	26,69	20,51
1980-1982	5,68	6,38	10,01	3,09	11,30	3,80	8,51
1977-1979	3,00	0,97	3,37	-	1,21	1,14	2,16
1976-	-	1,57	2,80	-	0,11	2,74	2,00
Total	100	100	100	100	100	100	100
Jumlah	(1.143)	(17.443)	(22.759)	(550)	(5.521)	(1.315)	(48.731)

Sumber: Diolah dari data Sensus 1990.

Pertama, aspek keamanan di wilayah Timor Timur relatif tampak semakin baik. *Kedua*, pembangunan di wilayah propinsi ini juga tampak meningkat. *Ketiga*, pengaruh yang sangat penting dalam meningkatkan jumlah migran adalah semakin tersedianya akses transportasi (baik lewat udara, darat dan laut) ke Propinsi Timor Timur.

Penyebaran Migran menurut Kabupaten dan Daerah Asal

Untuk melihat status migran penduduk (migrasi seumur hidup) akan dilihat hasil Sensus 1990. Secara umum, dari penduduk Timor Timur yang berstatus migran, lebih dari 16 persen bermukim di Dili yang merupakan kabupaten penerima migran terbesar. Dili merupakan pusat pemerintahan dan sekaligus pusat perekonomian di Propinsi Timor Timur. Sebagai pusat pemerintahan, jumlah migran dengan alasan tugas (pekerjaan) cukup dominan. Bahkan bisa diduga migran di ko-

ta Dili sebagian besar berstatus pegawai yang dimutasikan dari tempat lain. Ini sejalan dengan kegiatan pemerintahan di Timor Timur yang lebih berasaskan dekon-sentrasi (Saldanha; 1994: 160). Keadaan migran seperti ini sama dengan keadaan di awal-awal bergabungnya suatu daerah baru seperti Irian di mana jumlah migran dengan alasan pindah tugas (pekerjaan) cukup besar. Bahkan hal ini cukup mempunyai pengaruh terhadap kehidupan sosial-politik di daerah tersebut (lihat Manning dan Rumbiak, 1989). Kabupaten Kovalima (8,47) dan Lukuisa (8,25) merupakan daerah yang cukup besar menerima migran dari luar propinsi. Ailiu sebagai daerah yang berbatasan dengan wilayah Dili relatif cukup besar yaitu 5,93 persen. Sedangkan Baukau, Vikale dan Ainaro yang merupakan kabupaten jauh dari kota Dili ternyata berpengaruh pula terhadap kecilnya jumlah migran. Di samping itu faktor keamanan dan kondisi kesuburan daerah setempat sangat berpengaruh terhadap tinggi rendahnya persentase migran.

Tabel 4
STATUS MIGRASI SEUMUR HIDUP
MENURUT KABUPATEN DI PROPINSI
TIMOR TIMUR (1990)

Kabupaten	Migrasi Seumur Hidup	
	Migran	Nonmigran
Kovalima	8,47	91,53
Ainaro	0,68	99,32
Manufahi	2,17	97,83
Vikeke	1,84	98,16
Lautem	0,05	99,95
Baukau	1,16	98,84
Manatuto	3,55	96,45
Dili	18,38	81,62
Ailiu	5,93	94,07
Likuisa	8,25	91,75
Ermera	3,42	96,58
Babonaro	4,62	95,38
Ambeno	3,02	96,98
Jumlah	6,21 (46.405)	93,79 (700.875)

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Sensus Penduduk 1990*.

Kecenderungan migran seumur hidup menurut daerah asal antara tahun 1985 dan 1990 bisa dilihat pada Tabel 5. Migran 1985 dan 1990 semuanya menunjukkan migrasi netto, bahkan selama 5 tahun tersebut ada lonjakan migrasi netto yakni 1985 adalah +16,31 menjadi hampir +45.

Pada 1985 daerah asal pengirim migrasi terbesar ke Timor Timur adalah Jawa-Bali (+6,39) dan Nusa Tenggara (5,60). Kondisi ini ternyata polanya tidak berubah pada 1990, di mana Jawa-Bali (13,72) dan Nusa Tenggara (+25,00) tetap mempunyai kontribusi ke Timor Timur yang terbanyak dibandingkan dengan yang lain. Di samping kedua wilayah di atas sebagai pengirim migran, tampaknya Sulawesi juga memperlihatkan peningkatan dalam kontribusi

mengirim migran seumur hidup ke Timor Timur.

Sedangkan daerah tujuan penduduk dari Timor Timur pada tahun 1985 terutama hanyalah Nusa Tenggara (9,82 persen). Hanya 1,23 persen penduduk Timor Timur keluar dengan tujuan Jawa-Bali. Namun pada tahun 1990, keadaannya berubah. Penduduk Timor Timur telah menyebar ke berbagai penjuru wilayah Indonesia. Jawa-Bali ternyata menjadi lebih dominan (7,93) di samping Nusa Tenggara (3,14). Kedua wilayah di atas menjadi pilihan migrasi orang Timor Timur, karena akses transportasi dan sarana pendidikan cukup menjanjikan bagi penduduk Timor Timur. Sulawesi dan Sumatera pada sensus tahun 1990 tampak semakin mempunyai peran dalam mengirim maupun menerima migran dari Timor Timur dibandingkan tahun sebelumnya.

Alasan penduduk keluar dari Timor Timur umumnya adalah juga untuk memperoleh pendidikan yang lebih baik di samping meningkatkan pendapatan ekonomi mereka. Dari banyak pendalaman wawancara diperoleh jawaban bahwa alasan mereka keluar Timor Timur adalah karena adanya program "pencangkakan" kerja atau pendidikan/latihan yang dilaksanakan oleh Pemerintah. Namun yang perlu pula diingat bahwa penduduk Timor Timur yang keluar di dalam negeri lebih diwarnai oleh motivasi sosial-ekonomi daripada motivasi politik tidak seperti mereka yang bermigrasi secara internasional. Daerah tujuan migrasi internasional utama adalah Australia, Portugal dan Macao, alasan ini umumnya lebih bersifat historis politis.

Tabel 5

MIGRASI PROPINSI TIMOR TIMUR MENURUT DAERAH ASAL DAN DAERAH TUJUAN
(1985 DAN 1990)

Asal & Tujuan	1985			1990		
	Masuk	Keluar	Netto	Masuk	Keluar	Netto
Migrasi Semasa Hidup						
Sumatera	1,52	0,72	+0,80	2,16	2,31	-0,15
Jawa, Bali	7,62	1,23	+6,39	21,65	7,93	+13,72
Nusa Tenggara	15,42	9,82	+5,60	28,64	3,14	+25,50
Kalimatan	0,22	0,47	-0,25	0,48	1,21	-0,73
Sulawesi	3,62	0,35	+3,27	7,75	1,76	+5,99
Maluku, Irian	0,76	0,26	+0,50	1,38	0,74	+0,64
Jumlah	29,76	12,86	+16,31	62,07	17,12	+44,95

Sumber: BPS, *Supas 1985* dan *Sensus Penduduk 1990*.

Tampaknya motivasi migran yang datang ke Propinsi Timor Timur lebih bersifat "pekerjaan" sedangkan penduduk dari Timor Timur yang keluar dari propinsi ini untuk kepentingan "perluasan wawasan/ pendidikan". Seperti telah disebutkan pada uraian terdahulu, motivasi orang Jawa atau orang Sulawesi bermigrasi adalah bekerja di sektor informal. Keadaan mereka ini umumnya cukup berhasil dilihat dari aspek usahanya. Peluang yang luas tampak cukup memberikan kesempatan untuk berdagang dan berusaha secara informal. Keberhasilan migran tersebut biasanya didasari oleh beberapa faktor seperti: motivasi akan kepercayaan diri yang cukup kuat untuk merantau; ketrampilan dan pengetahuan yang lebih; dan juga "tahan" terhadap keadaan yang kadang sulit; serta mudah melakukan penyesuaian. Atau dengan kata lain, migran umumnya mempunyai latar belakang sosial-ekonomi lebih baik daripada nonmigran.

Namun demikian, keberhasilan migran dari luar daerah dalam kehidupannya tam-

pak belum mampu memicu motivasi kreativitas usaha orang setempat. Bahkan hal ini sering bisa menimbulkan kecemburuan sosial bagi orang asli. Keadaan dan latar belakang sosial-budaya yang berbeda inilah pada suatu waktu akan rentan kekisruhan.

Dalam upaya mengurangi kemajemukan dan perbedaan sosial di atas, tampaknya program transmigrasi yang memprioritaskan non-Islam adalah relatif baik. Program transmigrasi pada mulanya telah menggunakan pendekatan keamanan (*security*), dan belum menggunakan pendekatan kemakmuran (*prosperity*).

Menurut McGee (1978: 230): "*The utility for new location must be greater than the present location for migration to occur*", padahal daerah Timor Timur belum semuanya terpenuhi sebagai lokasi migran. Apakah program transmigrasi sendiri telah memberikan suasana ekonomi yang lebih baik, dan apakah pendidikan untuk generasi muda juga lebih baik? Di samping itu

daerahnya harus menjanjikan adanya aktivitas sosial dan perkawinan yang cukup menyenangkan.

Kabupaten penerima transmigran di Timor Timur hingga tahun 1994 tercatat: (1) lokasi Tenubibi, Salele dan Kabupaten Bobonaro; (2) lokasi Beka-Maukota, Boko Aidantuik di Kabupaten Kovalima; (3) lokasi Anana (Baucau); (4) lokasi Loos dan Raimea di Licuica; (5) lokasi Culuan dan Abatoan di Manatuto; dan (6) Veberek di Manufahi. Hingga 31 Maret 1994 ada sebanyak 7.994 transmigran lokal (APPDT) dan 1.634 jiwa dari Bali, 16 jiwa dari Yogyakarta, 3 dari DKI, 567 jiwa dari Jatim dan 626 dari Jawa Tengah.

Permasalahan yang muncul ke permukaan bukan hanya bagaimana transmigran menyesuaikan diri dengan masyarakat setempat.

Penutup

Propinsi Timor Timur merupakan propinsi termuda di wilayah RI berdasarkan pernyataan "integrasi" Balibo November 1975. Meskipun demikian, ternyata pada awal-awal integrasi hingga 1989 Timor Timur masih merupakan daerah tertutup, dan setelah tahun tersebut propinsi ini disamakan statusnya dengan daerah lain di Indonesia.

Migran masuk penduduk ke propinsi Timor Timur sendiri sebetulnya telah terjadi jauh sebelum propinsi tersebut dinyatakan sebagai wilayah RI. Tetapi sejarah menunjukkan bahwa setelah integrasi, semakin banyak pendatang dari berbagai propinsi ke wilayah Timor Timur. Fak-

tor pendorong utama migrasi ke Timor Timur adalah kuatnya peran pemerintahan dalam menerapkan asas dekonsentrasi di propinsi ini, sehingga banyak pegawai yang harus ditempatkan di propinsi ini. Ini tentu saja membawa dampak lain terhadap pendatang lain. Di samping adanya aspek tekanan penduduk yang cukup kuat seperti di Pulau Jawa dan Nusa Tenggara untuk bermigrasi ke daerah lain, rupanya Timor Timur sebagai wilayah baru menjadi tempat mengadu nasib bagi penduduk yang mengalami tekanan dan himpitan kemiskinan.

Keberhasilan migran dalam berusaha di sektor informal maupun formal tidak menarik bagi penduduk setempat untuk bersaing, tetapi lebih memicu kepada potensi kecemburuan sosial. Kondisi tersebut merupakan kenyataan nyata bahwa ada perbedaan latar belakang sosial-ekonomi masyarakat nonmigran dengan pendatang. Maka untuk mencapai hasil bukan tidak mungkin kalau pemerintah memperhatikan peningkatan cara pikir, wawasan dan memberikan peluang berusaha khususnya orang setempat. Hal yang lebih penting lagi mengingat secara sosial-politik daerah ini masih bersifat "transisi" untuk menyesuaikan dengan kondisi Indonesia secara keseluruhan, tampaknya pemerintah secara khusus seyogyanya memperlakukan daerah ini sebagai daerah "prioritas".

DAFTAR PUSTAKA

- Bandiyono, Suko; Eniarti Djohan; Sri Hargiono; Soewartoyo. 1995. *Mobilitas Penduduk Daerah Perbatasan: Timor Timur*, Jakarta: PPT-LIPI.

- Bappeda Timor Timur, 1994. *Data Investasi di Propinsi Timor Timur*, Dili: Bappeda Tk. I Timor Timur.
- Biro Pusat Statistik. 1993. *Data Kependudukan Propinsi Timor Timur*, Jakarta: BPS.
- Budiharga Wiladi et al. 1992. *Studi Dasar Tiga Desa di Kabupaten Manatuto Timor Timur*, Jakarta: kerja sama LPIST-ETADEP.
- Daliyo, dan Soewartoyo, 1992. *Profil Kependudukan di Sembilan Propinsi Indonesia Bagian Timur*, Seri Monografi, kerja sama PPT-LIPI dengan UNFPA. Jakarta: PPT-LIPI.
- Hugo, Greame, J. 1980. "Population Movement in Indonesia during the Colonial Period" dalam *Indonesia: The Making of a Culture*, Canberra, The Australian National University: Research School of Pacific Studies, 95-135.
- Kantor Statistik Timor Timur, 1984. *Pendapatan Regional Timor Timur 1992*, Dili: Kantor Statistik Timor Timur.
- Kusumaatmadja, 1992. "Perundingan antara Indonesia dan Australia tentang Timor Gap", *Prisma*, XX.
- Lee, Everett S. 1966. "A Theory of Migration", *Demography* 3: 47-57.
- Manning, C. 1989. Michael Rumbiak, *Economic Development, Migrant Labour and Indigenous Welfare in Irian Jaya 1970-1990*, Canberra: National Centre for Development Studies-The Australian National University.
- McGee, T.G. 1978. "Rural-Urban Mobility in South and Southeast Asia: Different Formulation, Different Answers", *Human Migration*, (ed.), William H. McNeill and Ruth S. Adams, London: Indiana University Press: 199-224.
- Saldanha, Joao Mariano de Sousa. 1994. *Ekonomi-Politik Pengembangan Timor Timur*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,
- Soedarto. 1994. *Perkembangan Investasi di Timor Timur*, Dili: Bappeda Tk. I Timor Timur,
- Soetrisno, Loekman. 1985. "Peranan Transmigrasi dalam Stabilitas Sosial Politik Daerah Perbatasan dan Problematikanya: Kasus Irian Jaya", Sri Edi Swasono dan Masri Singarimbun, *Sepuluh Windu Transmigrasi di Indonesia, 1905-1985*, Jakarta: UI Press: 115-129.
- Tinker, I. Priscilla Reining, Warren Swidler, Wilham Cousius, 1976. *Culture and Population Change*, Washington, D.C.: American Association for the Advancement of Sciences.

Liberalisasi Perdagangan dan Investasi APEC 2020: Peluang dan Kendala Usaha Kecil dan Menengah

Ganewati Wuryandari

Pendahuluan

A SIA Pacific Economic Cooperation (APEC) sebagai suatu forum kerja sama ekonomi regional pada tahun-tahun terakhir ini mengalami perkembangan pesat. Hanya dalam waktu lima tahun setelah pembentukannya, forum kerja sama ekonomi yang terdiri dari 18 negara anggota ini tidak lagi terbatas pada persoalan konsepsi dan kelembagaan, namun APEC telah mampu bergerak lebih maju dengan berhasil menetapkan suatu program aksi yang tersusun lebih rinci dan konkrit. Keputusan bersejarah ini dicapai ketika para pemimpin ekonomi APEC -- APEC *Economic Leaders Meeting* (AELM) bertemu pada tanggal 15 November 1994 di Bogor.

Dalam pertemuan ini, mereka berhasil menandatangani Deklarasi Bogor. Inti dari deklarasi ini adalah pencapaian liberalisasi perdagangan dan investasi berdasarkan GATT paling lambat tahun 2010 bagi negara industri maju (AS, Selandia Baru, Jepang, Australia, Kanada), dan tahun 2020

untuk negara APEC lainnya (Indonesia, Singapura, Malaysia, Thailand, Filipina, Brunei, Korea Selatan, RRC, Cina-Taipei, Hongkong, Mexico, PNG and Chili). Tercapainya kesepakatan ini berarti, wilayah Asia Pasifik akan merupakan suatu kawasan yang lebih terbuka bagi kegiatan perdagangan dan investasi antar negara-negara sekawasan.

Berbagai hambatan perdagangan baik tarif maupun nontarif akan dikurangi dan jika bisa akan ditiadakan. Demikian pula, arus investasi akan lebih diperlancar di kalangan anggota APEC.

Pengaturan baru ini tidak lain merupakan perwujudan kesadaran bersama di kalangan negara-negara anggota APEC bahwa ekonomi mereka yang beraneka ragam semakin saling terkait satu sama lain.¹ De-

¹ Amir Santoso, "Dampak APEC Terhadap Politik Indonesia" *Telstra*, no. 33 (Maret-April 1995): 20. Sedangkan data mengenai ketergantungan ekonomi negara-negara APEC dapat dilihat dari Dirjen Sekre-

ngan adanya kesepakatan Deklarasi Bogor, ketergantungan ekonomi yang telah terjadi di kawasan Asia Pasifik diharapkan akan semakin meningkat setelah berbagai hambatan yang ada dalam arus perdagangan dan investasi antar negara sekawasan dikurangi secara terus-menerus. terciptanya kondisi interdependensi yang kuat di antara mereka pada akhirnya diharapkan akan mampu menciptakan kemakmuran bagi semua negara anggota APEC.²

Namun demikian, untuk mencapai tujuan ini bukan merupakan perkara mudah. Realitas perdagangan bebas sebagaimana yang dicanangkan dalam Deklarasi Bogor tersebut di atas, akan menghadapi kawasan Asia Pasifik dalam persaingan ekonomi global yang ketat.

Situasi ini menuntut peningkatan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang akan terjun secara langsung di dalam aktivitas ekonomi tersebut maupun yang menjadi faktor pendukungnya. Mekanisme persaingan bebas pada gilirannya juga akan menggilas sumber daya manusia dan sektor-sektor ekonomi yang lebih lemah dan yang kurang terorganisir dengan baik.

Menghadapi kecenderungan ekonomi demikian, maka kerja sama yang saling mendukung di antara semua pihak sangat penting terutama antara pihak pemerintah dan swasta. Sebab, kompetisi ekonomi yang ter-

jadi sebagai konsekuensi diberlakukannya mekanisme pasar bebas tidak hanya melibatkan pemerintah, namun juga pihak swasta sebagai pelaku ekonomi. Dalam hal ini pemerintah bertindak sebagai penceetus dan penentu kebijakan ekonomi, perdagangan dan pembangunan. Sedangkan swasta merupakan pelaku bisnis, yang perannya tidak dapat dipungkiri turut menentukan arah dinamika pertumbuhan ekonomi di kawasan Asia Pasifik.

Berdasarkan kerangka berpikir sederhana di atas, anggota memahami bahwa keterlibatan sektor swasta dalam era perdagangan bebas mendatang sangatlah penting. Namun demikian dalam rangka meningkatkan peranan sektor swasta ini, anggota APEC tidak hanya melibatkan usaha besar namun juga sadar untuk memberikan perhatiannya pada usaha kecil dan menengah (UKM), agar mereka tidak menjadi pihak yang *economic disadvantage*. Dalam artian, mereka menjadi pelaku yang tidak tertinggal di belakang dan usaha mereka dapat *compatible* dengan usaha besar.

Pentingnya UKM dalam kerja sama APEC ini direfleksikan secara eksplisit dalam kesepakatan yang tertuang dalam "8 (delapan) butir inisiatif" para pemimpin ekonomi APEC di Blake Island, Seattle-AS tahun 1993. Salah satu keputusan penting yang dihasilkan dalam pertemuan informal ini, yaitu mereka memandang perlu penanganan serius usaha kecil dan menengah sebagai salah satu program kerja APEC. Hasil penting ini kemudian ditindaklanjuti ketika Indonesia bertindak sebagai ketua APEC. Dibawah kepemimpinan Indonesia (1993-1994), pengembangan

tariat Nasional ASEAN, Deplu-RI, *Perkembangan APEC dan Dampaknya Terhadap ASEAN, Serta Upaya-upaya Pemanfaatannya* (Deplu, Januari 1993): 13.

²Indonesia Forum, *Indonesia, Asia Pacific and the New World Order* (Agustus 1993): 13.

Usaha Kecil dan Menengah menjadi salah satu bidang prioritas utama kerja sama ekonomi APEC.³

Keputusan ini merupakan perwujudan kesadaran anggota APEC bahwa diberlakukannya ketentuan pasar bebas akan memiliki implikasi-implikasi khusus terhadap usaha kecil dan menengah. Pada satu sisi, prospek peningkatan perdagangan dan investasi sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi negara-negara kawasan Asia Pasifik merupakan peluang bagi UKM untuk meningkatkan partisipasinya. Namun pada sisi lain, peluang yang semakin terbuka lebar bagi UKM sebagai akibat terbukanya arus perdagangan dan investasi negara APEC di atas akan menempatkan mereka dalam lingkungan yang sangat kompetitif. Peluang tersebut juga akan menghadirkan sejumlah kendala baru bagi mereka, misalnya dilihat dari tingkat kualitas sumber daya manusia dan tingkat teknologi mereka. Sejumlah kendala yang masih dihadapi oleh UKM baik yang berada di negara berkembang dan maju menyebabkan UKM akan sulit untuk menangkap peluang perdagangan bebas.

Dalam kaitannya dengan permasalahan di atas, maka tulisan ini akan memberikan fokus pada peluang dan kendala UKM dalam menghadapi perkembangan liberalisasi perdagangan dan investasi APEC mendatang. Menyadari bahwa mengkaji peluang dan kendala yang dihadapi UKM dalam era liberalisasi ekonomi tidak mudah, maka tulisan ini tidak berpretensi untuk mewujudkan seluruh dampak liberali-

sasi ekonomi terhadap dua permasalahan tersebut. Yang diuraikan terbatas pada beberapa hal yang menonjol dalam proses perdagangan bebas yang pada gilirannya berpengaruh terhadap UKM. Paparan dimulai dengan menganalisis peran UKM dalam kehidupan ekonomi APEC, dilanjutkan dengan perkembangan UKM dalam kerja sama APEC. Dalam bagian ini akan dilihat kerja sama APEC dalam mengembangkan UKM, dan bagaimanakah dampak perdagangan bebas pada UKM. Tulisan ini juga akan memberikan gambaran mengenai peluang dan kendala UKM dalam melakukan kerja sama perdagangan antar anggota negara APEC. Dalam mengkaji permasalahan di atas, akan digunakan pendekatan deskriptif analitis. Untuk itu fakta tentang APEC dan UKM akan terlebih dahulu dipaparkan, dan kemudian dianalisa lebih lanjut terutama untuk melihat peluang dan kendala UKM menghadapi perdagangan bebas.

Peranan UKM dalam Kehidupan Ekonomi Negara-negara APEC

Agar kita dapat memahami peran Usaha Kecil dan Menengah (UKM) dalam kehidupan ekonomi negara-negara anggota APEC, tentunya terlebih dahulu harus dijelaskan apa yang dimaksud dengan UKM itu sendiri. Masalah definisi ini perlu mendapatkan perhatian, agar kita memiliki gambaran yang utuh sehingga memudahkan kita untuk mengetahui peranannya di sektor ekonomi.

Di antara 18 negara anggota yang tergabung dalam APEC, sampai saat ini belum ada kesepakatan baku mengenai kri-

³Dirjen Sekretariat Nasional ASEAN, *op. cit.*, 38.

teria yang mengatur batas UKM. Misalnya, enam anggota ASEAN memberikan batasan usaha kecil dan menengah berdasarkan atas faktor jumlah pekerja antara 20 sampai 80 orang dengan asset modal berkisar antara AS\$24.000 sampai AS\$ 56.000.⁴ Sedangkan negara anggota APEC lainnya seperti Australia dan Jepang, menentukan batasan usaha kecil dan menengah tergantung pada jumlah pemilikan pegawai dan jenis pekerjaan. Dalam kaitannya dengan ini, usaha dengan jumlah pekerja di sekitar 300 orang di bidang manufaktur dan 50 orang di bidang jasa di Jepang dan 100 orang di sektor manufaktur dan 20 orang di sektor pelayanan jasa di Australia termasuk dalam kategori usaha kecil dan menengah.⁵

Persoalan belum bakunya definisi ini tidak hanya terjadi di antara negara anggota APEC, namun dalam lingkup domestik negara anggota APEC itu sendiri terkadang juga belum ada keseragaman batasan kriteria tentang usaha kecil dan menengah. Kasus ini tergambar jelas di salah satu negara anggota APEC, yaitu Indonesia. Masing-masing lembaga atau instansi pemerintah terkait dengan masalah usaha kecil dan menengah membuat definisi sendiri. Sebagai contoh, Departemen Perindustrian memberikan kriteria bahwa yang termasuk dalam kelompok usaha kecil adalah usaha yang memiliki nilai perusahaan se-

luruhnya (*assets*) tidak lebih dari Rp 600 juta, tidak termasuk nilai rumah dan tanah. Batasan tersebut sama dengan batasan yang dianut oleh Bank Indonesia tahun 1990. Sedangkan Departemen Perdagangan membatasi kriteria usaha kecil berdasarkan modal aktif untuk usaha dagang sebesar kurang dari Rp 25 juta.

Ilustrasi di atas secara jelas memperlihatkan kompleksitas persoalan definisi usaha kecil dan menengah antara kelompok negara yang tergabung dalam kerja sama ekonomi regional APEC. Secara jelas mereka memberikan definisi UKM yang saling berbeda antara satu negara dan negara lainnya. Ketidaksamaan ini terjadi karena mereka dalam mendefinisikan UKM memakai dasar dan tujuan yang berbeda. Meski definisi konsep tersebut sangat beraneka ragam, namun ada beberapa kriteria umum yang biasanya dipakai oleh negara anggota APEC ketika menjelaskan UKM, seperti pemilikan jumlah pegawai dan jumlah asset kekayaan. Sedangkan mengenai besaran jumlah keduanya, sifatnya sangat relatif tergantung antara lain pada luasnya cakupan pasar, jenis pekerjaan dan tingkat kemajuan suatu negara.

Meskipun masing-masing negara anggota APEC memberikan batasan dan kriteria yang beraneka ragam dalam mendefinisikan UKM, namun pada sisi kenyataan lain memperlihatkan bahwa UKM telah mampu memainkan peran penting dalam ekonomi regional. Kontribusi UKM cukup besar dalam membentuk dan menopang perkembangan ekonomi APEC. Dalam hal ini, peran UKM bukan saja bagi aspek sosial ekonomi seperti pemberantasan kemiskinan, pemerataan pendapatan dan pemerata-

⁴Pingki Pangestu, *The Role of the Small Scale Enterprises in Development: Emerging Issues, The Indonesian Case Study*, Advance Study Report, Department of Town and Country Planning (University of Sydney, November 1978), 15.

⁵PECC, *Pacific Economic Development Report 1995: Advancing Regional Integration* (PECC Sekretariat, Singapore, 1994), 21.

an kesempatan kerja dan lain-lain, tetapi juga dapat menjadi sumber pertumbuhan ekonomi pada sektor produksi dan ekspor.

Peran UKM yang begitu besar dalam menjaga dinamika pertumbuhan dan perluasan manfaat ekonomi bagi masyarakat luas ini, dilandasi oleh adanya kenyataan bahwa lebih dari 96 persen bentuk usaha yang ada di Asia Pasifik merupakan usaha yang berskala kecil dan menengah. Bentuk usaha ini mampu menyedot tenaga kerja sebanyak 40-60 persen dari jumlah tenaga kerja yang ada dan menyediakan sekitar 70 persen lapangan kerja baru di kawasan ini (secara lebih terperinci data mengenai persentasi penyerapan angkatan kerja oleh Usaha Kecil dan Menengah di negara-negara APEC dapat dilihat pada Tabel 1). Sedangkan dilihat dari tingkat pertumbuhan ekspor, UKM juga mampu menjadi sumber pesatnya laju ekspor di beberapa negara anggota APEC. Di Cina Taipei, misalnya, 60 persen ekspor negara ini dihasilkan oleh produksi yang berasal dari usaha kecil dan menengah.⁶

Dengan demikian, berdasarkan data di atas, tidak dapat disangkal lagi UKM telah memainkan peran penting dalam dinamika pertumbuhan dan perluasan manfaat ekonomi bagi masyarakat luas negara-negara anggota APEC. UKM telah dan akan terus memainkan peranan penting dalam kehidupan ekonomi yang dinamis, dengan terus meningkatkan kemampuannya untuk melakukan langkah-langkah penyesuaian atas perubahan yang terjadi dalam aspek ekonomi dan teknologi. Atau dengan istilah lain UKM menyediakan "entrepreneurial

Tabel 1
PENYERAPAN ANGKATAN KERJA (AK)
OLEH USAHA KECIL-MENENGAH

No.	Negara	Rasio Terhadap Total AK (%)
1.	Australia	39,6
2.	Brunei	69,4
3.	Kanada	59,2
4.	Cina	84,3
5.	Hongkong	63
6.	Indonesia	79,2
7.	Korea Selatan	78,5
8.	Malaysia	TT
9.	Meksiko	50,8
10.	Selandia Baru	TT
11.	Filipina	32
12.	Singapura	44
13.	Taiwan	68,6
14.	Thailand	73,8
15.	AS	53,7
16.	Cile	TT
17.	Jepang	TT
18.	PNG	TT

Keterangan: TT = Tak Tercatat
Sumber: *Kompas*, "APEC Untuk Siapa?", 9 November 1994.

engine" yang penting dalam pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.⁷ Banyak perusahaan besar yang sekarang ada bermula dari usaha kecil, dan untuk mengembangkan pertumbuhan usahanya banyak usaha besar yang juga menggantungkan hubungan simbiosenya dengan UKM.

Dengan peranan yang demikian besar, tak dapat dipungkiri UKM sangat berpotensi untuk meningkatkan perdagangan dan aktivitas investasi di kawasan Asia Pasifik di masa datang. Sikap optimistik ini dilatarbelakangi adanya pemahaman, bahwa:

⁶Data diambil dari PECC, *Ibid*.

⁷*Ibid*.

1. UKM memiliki kemampuan sebagai unit produksi dengan jaringan pemasaran yang selanjutnya dapat dimanfaatkan untuk lebih mendorong kegiatan-kegiatan perdagangan dan investasi;
2. UKM dapat menjadi sarana yang mudah untuk memperoleh informasi dan alih teknologi untuk digunakan demi keuntungan komersial;
3. Sebagai bagian dari mayoritas dari dunia usaha, UKM merupakan sumber pendapatan penting ekonomi nasional. Pada gilirannya hal ini akan mampu menciptakan lingkungan stabil yang diperlukan untuk perkembangan dagang dan investasi di antara anggota APEC.⁸

Perkembangan UKM dalam Kerangka Kerja Sama Ekonomi APEC

Seperti halnya proses pembentukan APEC yang berkembang secara bertahap, program kerja sama ekonomi APEC dalam pengembangan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) juga mengalami proses yang tidak jauh berbeda. Pembahasan mengenai UKM mulai menjadi salah satu topik penting dalam agenda pembicaraan anggota APEC setelah empat tahun forum kerja sama ekonomi regional ini pertama kalinya terbentuk pada tahun 1989 di Canberra. Lambatnya UKM menjadi salah satu agenda dalam pembahasan program kerja sama ekonomi APEC tidak lain karena forum kerja sama ekonomi regional APEC ini pada ta-

hun-tahun awal berdirinya lebih memfokuskan diri pada persoalan konsepsi dan kelembagaan daripada sesuatu yang sifatnya *policy oriented*.

Bobot kerja sama UKM ini baru mendapatkan momentum penting ketika para pemimpin ekonomi APEC untuk pertama kalinya bertemu di Blake Island, Seattle-Amerika Serikat, November 1993. Dalam pertemuan informal ini, di samping berhasil melahirkan "Pernyataan Visi Para Pemimpin Ekonomi APEC" (*Economic Leaders Economic Vision Statement*), yang menandai tekad para anggota APEC untuk menjadikan kawasan Asia Pasifik sebagai suatu kawasan yang berperan aktif dalam percaturan dunia dalam menghadapi abad 21 sebagai wujud visi keinginan mereka tentang perdagangan bebas di kawasan Asia-Pasifik, mereka juga berhasil mencapai kesepakatan tentang perlunya APEC meningkatkan dialog tentang UKM. Kesepakatan ini merupakan salah satu dari "delapan inisiatif" lainnya yang dirasa oleh para pemimpin ekonomi APEC sebagai isu-isu yang perlu mendapatkan penanganan lebih mendalam di dalam kerangka kerja sama APEC, yaitu:

1. Penyelenggaraan pertemuan para Menteri Keuangan;
2. Pengembangan suatu kode investasi dengan prinsip tidak mengikat;
3. Pembentukan *Pacific Business Forum* (PBF);
4. Pembentukan Program Pendidikan APEC;
5. Pembentukan Program Usaha Sukarela APEC;
6. Pengembangan dialog kebijaksanaan "3E" (*Energy, Environmental and Economic Growth*);

⁸Dirjen Sekretariat Nasional ASEAN, Deplu RI. Perkembangan APEC dan Dampaknya Terhadap ASEAN, Serta Upaya-upaya Pemanfaatannya, Dep-lu, Januari 1995, 44-45.

7. Pembentukan Pusat Pertukaran Transfer Teknologi dan Pelatihan bagi UKM;
8. Penyelenggaran pertemuan para Menteri APEC yang menangani UKM.⁹

Semenjak inisiatif UKM pertama kali dicetuskan di Blake Island di atas, telah terjadi perkembangan pesat dan positif yang terkait dalam isu tersebut. Perkembangan penting ini terutama terlihat dengan keseriusan Indonesia, selaku ketua APEC menggantikan posisi Amerika Serikat pada periode 1993-1994 dalam menggarap soal UKM. Keseriusan ini diperlihatkan pada setiap Pertemuan Pejabat Senior (*Senior Official Meeting*, SOM) I-IV sebelum Konferensi Tingkat Menteri (KTM VI) yang diselenggarakan pada awal November 1994 di Jakarta, yang tidak lain merupakan serangkaian langkah persiapan mensukseskan AELM II di Bogor pada pertengahan November 1994. Dalam pertemuan-pertemuan tersebut, komitmen Indonesia terefleksikan secara jelas, yaitu di bawah kepemimpinan Indonesia kegiatan-kegiatan di bidang kerja sama ekonomi di kawasan Asia Pasifik akan diarahkan dan diprioritaskan pada kerja sama di bidang pengembangan UKM, selain juga pada tiga bidang kerja sama lainnya seperti pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM), integrasi sektor swasta dalam kerja sama APEC dan peningkatan kerja sama di bidang infrastruktur.¹⁰

Fokus kerja sama ekonomi APEC pada empat bidang yang dipilih tersebut tidak lain bertujuan untuk mempercepat proses

memperkecil jenjang perbedaan yang ada di antara anggota forum kerja sama ekonomi regional ini. Perbedaan tajam tersebut terlihat dari komposisi keanggotaan APEC yang dapat dikategorikan dalam empat kelompok, yaitu negara yang sudah sangat maju (AS dan Jepang), negara maju (Selandia Baru, Australia, Kanada, kelompok industri baru, yaitu: Singapura, Taiwan, Hongkong dan Korea Selatan), dan negara yang sedang berkembang (anggota ASEAN terkecuali Singapura, PNG, RRC dan Chili). Sebagaimana dinyatakan oleh Dirjen Hubungan Ekonomi Luar Negeri (HELN) Departemen Luar Negeri Indonesia, Wisber Louis, bahwa dengan terselesaikannya pembahasan empat masalah yang krusial ini akan mendorong negara berkembang dalam APEC mencapai suatu perkembangan yang memungkinkan mereka mengurangi jurang antara mereka sendiri dengan mitra dari negara-negara industri.¹¹ Kondisi ini dapat diwujudkan salah satunya dengan menggunakan mekanisme kerja sama APEC, yaitu negara yang lebih maju membantu sesama anggota APEC yang perkembangan negaranya kurang maju dalam empat permasalahan pokok di atas.¹²

Memperhatikan perbedaan tingkat kemajuan dan perekonomian yang cukup besar di antara negara anggota APEC tersebut, maka upaya terobosan yang dilakukan oleh forum kerja sama regional ini melalui kerja sama pengembangan UKM dapat dipandang sebagai suatu langkah yang sangat strategis. Kontribusi UKM dalam

⁹"Merancang Masa Depan Kekuatan Ekonomi Aspas", *Media Indonesia* (9 November 1994).

¹⁰"Dari Seattle ke Jakarta APEC Antara Impian dan Harapan", *Kompas* (9 November 1994).

¹¹"APEC: Empat Bidang Kerja Sama Menjadi Perhatian yang Serius", *Suara Karya* (19 Mei 1994).

¹²*Kompas*, *op. cit.*

ekonomi nasional masing-masing anggota APEC dan regional yang cukup besar jelas menjadi aset berharga untuk mencapai kesejahteraan perekonomian bagi para anggotanya. Sebagaimana diakui oleh para Menteri APEC dalam pertemuan di Osaka pada bulan Oktober 1994, bahwa peningkatan kemampuan UKM bukan hanya vital bagi kelangsungan hidup mereka, namun juga vital bagi perkembangan ekonomi anggota APEC.¹³

Mengingat pentingnya peranan UKM dalam perekonomian APEC, maka dalam rangka persiapan pertemuan AELM II Bogor November 1994 dan sebagai tindak lanjut dari keputusan yang sudah dirumuskan para pemimpin ekonomi APEC pada pertemuan Seattle November tahun sebelumnya, para Menteri yang menangani UKM sepakat menyelenggarakan suatu pertemuan khusus yang diadakan di Osaka pada tanggal 6 Oktober 1994.¹⁴

Sebelum pertemuan itu dilaksanakan, para anggota APEC juga menyetujui untuk menyelenggarakan dua kali sidang pendahuluan "*APEC Experts Meeting on Small and Medium Enterprises (SMEs)*" yang masing-masing dilaksanakan pada bulan April 1994 di Jakarta dan September 1994 di Yogyakarta. Pada pertemuan tersebut, mereka secara bersama-sama menyetujui tentang pentingnya para anggota APEC untuk bertukar informasi, data dan program yang relevan bagi UKM. Ini perlu dilakukan mengingat perbedaan kondisi ekono-

mi dan politik pada masing-masing anggota di mana UKM beroperasi. Oleh karenanya indentifikasi terhadap keanekaragaman UKM negara-negara APEC perlu dilakukan, sehingga mereka dapat mencari aspek-aspek yang saling melengkapi yang dapat menguntungkan di antara anggota APEC.

Pada tahapan ini "*APEC Experts Group Meeting on SMEs*" juga telah berhasil merumuskan prioritas-prioritas kerja sama yang memuat antara lain masalah hambatan yang dihadapi UKM dan kemungkinan penanggulangannya, misalnya hambatan perdagangan, pendanaan, peningkatan SDM, peningkatan kerja sama antar UKM maupun dengan perusahaan-perusahaan besar. Identifikasi permasalahan ini kemudian akan ditangani lebih lanjut oleh badan-badan APEC yang sudah ada seperti *Committee on Trade and Investment (CTI)*, APB-Net dan lain-lain.¹⁵ Keterlibatan badan-badan ini tentu saja menjadi faktor pendukung positif bagi pengembangan UKM selanjutnya. Kehadiran APB-Net sebagai asosiasi bisnis murni pengusaha di kawasan Asia Pasifik yang terbentuk pada Agustus 1994, sangat dirasakan manfaatnya, terutama untuk menciptakan jaringan bisnis UKM dengan membentuk kontak yang kuat antara kalangan UKM di kawasan Asia Pasifik.

Keberhasilan "*APEC Experts Meeting on SMEs*" untuk melakukan identifikasi keanekaragaman karakteristik UKM tersebut, menjadi masukan yang berharga bagi pertemuan selanjutnya tentang UKM di

¹³Dirjen Sekretariat Nasional ASEAN, *loc. cit.*, 47.

¹⁴"Merancang Masa Depan Kekuatan Ekonomi APEC", *Media Indonesia* (9 November 1994).

¹⁵Dirjen Sekretariat Nasional ASEAN, *op. cit.*

Osaka tanggal 6-8 Oktober 1994. Berdasarkan identifikasi ini, para Menteri APEC yang membidangi UKM setelah bersidang dalam dua hari tersebut berhasil maju selangkah lebih jauh dengan ditetapkannya arah kebijaksanaan UKM. Kebijakan ini merupakan pedoman yang diperlukan APEC untuk menajamkan arah dan strategi pengembangan kerja sama UKM. Dalam hal ini, peningkatan kerja sama APEC dalam pengembangan UKM mendasarkan diri pada garis kebijaksanaan sebagai berikut:

1. Memacu laju pertumbuhan UKM (*Fostering SMEs Growth*):

(a) Kesepakatan ini menggarisbawahi kebijakan mekanisme pasar bebas yang akan menciptakan iklim kondusif untuk pertumbuhan UKM, dan kerja sama untuk memecahkan masalah-masalah yang mempengaruhi perkembangan UKM dengan prioritas utama pada masalah sumber daya manusia, akses pada informasi, teknologi, ketersediaan modal dan akses pasar;

(b) Dalam hal ini para Menteri sepakat agar anggota APEC mendukung inisiatif para pemimpin dan kegiatan komisi untuk perdagangan dan investasi (*Committee on Trade and Investment, CTI*) serta kelompok kerja lain dalam *framework* APEC yang berhubungan dengan UKM.

2. Mengupayakan infrastruktur dan deregulasi yang kondusif bagi iklim investasi, perdagangan dan infrastruktur (*Promoting trade-and investment-conducive deregulation and infrastructure provision*):

(a) Untuk meningkatkan perdagangan dan investasi, para Menteri menekankan agar semua anggota APEC memfasilitasi kegiatan UKM yang lebih bebas, meningkatkan akses pasar dan berpartisipasi dalam WTO serta kegiatan-kegiatan lain yang mendukung liberalisasi perdagangan dan investasi;

(b) Perlu juga diadakan sarana untuk memfasilitasi perkembangan UKM ke negara lain, termasuk di dalamnya saling pengakuan dalam standar dan penyederhanaan prosedur perdagangan.¹⁶

Dengan kata lain, dalam pertemuan Osaka ini para Menteri sepakat mengenai perlunya kebijaksanaan terhadap UKM yang berorientasi pada pasar serta memiliki akses terhadap informasi, teknologi, dan kapital. Adanya kebijaksanaan semacam itu sangat penting artinya bagi UKM, karena dalam aspek-aspek itulah UKM sebenarnya menghadapi persoalan yang paling besar dan mendasar.

Selain berhasil menetapkan arah kebijaksanaan UKM, sidang para Menteri yang menangani bidang UKM di Osaka di atas juga menghasilkan dua rekomendasi penting. *Pertama*, mereka menyetujui perlunya suatu studi mendalam akibat dari interdependensi regional, perdagangan terbuka dan deregulasi terhadap UKM yang beradaptasi terhadap perkembangan ekonomi yang ada. *Kedua*, sejalan dengan itu, para Menteri juga sepakat untuk membentuk

¹⁶"Pengusaha Kecil dan Menengah dalam APEC", *Suara Karya* (11 November 1994).

suatu "Ad Hoc Policy Level Group" guna mempelajari usulan-usulan yang ada dan memperbaiki iklim usaha dari UKM.¹⁷

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa semenjak dicetuskan pertama kalinya di Seattle hingga pertemuan AELM II di Bogor tahun 1994 perkembangan UKM dalam kerja sama ekonomi APEC sejauh ini masih berada pada tahapan pencarian bentuk kerja sama konkret yang berupa program kegiatan di antara anggota APEC. Anggota APEC menyadari bahwa mengingat pentingnya UKM dalam kontribusi perekonomian masing-masing anggota APEC dan perekonomian regional, mekanisme kerja sama di antara mereka untuk mengembangkan UKM perlu diciptakan. Namun demikian, untuk merealisasikan harapan tersebut tidak sesederhana yang diucapkan karena adanya perbedaan kondisi ekonomi dan politik masing-masing anggota APEC di mana UKM beroperasi. Oleh karena itu, langkah awal yang ditempuh anggota APEC dalam mengembangkan kerja sama UKM yaitu dengan melakukan identifikasi terhadap isu-isu umum UKM dan mengadakan tinjauan atas peran dan kebijaksanaan UKM. Setelah itu baru dirancang arah kebijaksanaan dan program kerja yang dapat mengaitkan pengembangan dan kemampuan serta daya saing UKM. Sedangkan cetak biru mengenai program kerja sama pengembangan UKM ini telah dapat direalisasikan pada pertemuan AELM III berikutnya, yaitu di Osaka bulan November 1995 lalu. Dalam pertemuan ini, negara anggota APEC menyetujui *The Osaka Action Agenda*.

Salah satu isi agenda ini menggarisbawahi kesepakatan mereka melakukan suatu kerja sama untuk meningkatkan peran UKM dengan melaksanakan beberapa aksi berikut ini:

- a. *convene training programs, seminars and workshops, including the APEC SME Leaders Workshop on SME policies;*
- b. *undertake an Industrial Outlook Study, consisting of comprehensive/sectoral studies on intra-regional industrial interdependence, to enable SME policy makers and SMEs to come to a better understanding of the economic environment;*
- c. *survey each economy's SME policies and compile APEC best practices in this area in order to enhance mutual understanding of APEC economies's policy practices;*
- d. *design a plan of activities for the APEC Center for Technology Exchange and Training for SMEs as a resource center for handling information networking, developing training opportunities and organizing SME-targeted activities;*
- e. *survey the financial markets for SMEs and hold a Venture Capital Workshop to explore ways to promote SME access to venture capital; and*
- f. *compile in 1996 a directory of agencies which provide support for SMEs.*¹⁸

Dengan adanya kesepakatan tersebut di atas, semakin memberikan gambaran yang

¹⁷Dirjen Sekretariat Nasional ASEAN, *op. cit.*, 47.

¹⁸APEC 1995 Osaka Official Information, The Ministry of Foreign Affairs, Japan, *The Osaka Action Agenda: Implementation of the Bogor Declaration*.

jelas bahwa bentuk kerja sama pengembangan UKM di lingkungan negara anggota APEC telah selangkah lebih maju lagi. Mereka tidak hanya bicara tentang konsep, namun sudah bergerak lebih jauh lagi dalam bentuk program aktivitas kerja sama UKM yang lebih konkret.

Peluang dan Kendala Usaha Kecil-Menengah Negara-negara APEC

Salah satu keputusan penting yang berhasil dicapai pada pertemuan para pemimpin ekonomi APEC di Bogor bulan Nopember 1994 adalah Deklarasi Bogor. Salah satu isi deklarasi ini, negara-negara APEC menyetujui untuk memberlakukan wilayah Asia Pasifik sebagai daerah perdagangan bebas pada abad 21 mendatang. Bagi negara-negara APEC yang tingkat kemajuan ekonominya lebih baik, keputusan ini akan berlaku sepuluh tahun lebih awal dibandingkan negara-negara berkembang APEC yang baru akan melaksanakan keputusan tersebut pada tahun 2020. Inti dari kebijaksanaan liberalisasi APEC ini tidak lain merupakan penggalang kerja sama antara negara yang menjadi anggotanya dengan membuka batas-batas negara selebarnya untuk arus barang, jasa, dan investasi.¹⁹

Kebijakan ini merupakan salah satu langkah nyata APEC untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dan bangsa secara bersama di kawasan Asia Pasifik. Keyakinan dan harapan ini dilandasi oleh adanya pemikiran yang antara lain mengacu pada teori keunggulan komparatif internasional.

¹⁹,"Hanya Perusahaan-perusahaan Besar yang Siap Memanfaatkan Peluang di APEC", *Suara Karya* (9 November 1994).

Teori ini berasumsi kalau semua batas-batas negara dibuka, faktor-faktor produksi maupun barang jadi, jasa dan investasi akan mengalir ke tempat-tempat di mana barang-barang, jasa dan investasi terpakai secara optimal. Hasil yang diharapkan adalah kemakmuran semua rakyat bangsa-bangsa yang menjadi anggota APEC. Mereka memperoleh barang dengan kualitas setinggi mungkin dengan harga serendah mungkin. Mekanisme pasar membuat alokasi optimal dan efisiensi tidak lagi terkotak-kotak di dalam setiap negara yang bersangkutan, tetapi mencakup wilayah yang lebih luas dan volume bisnis yang sangat besar.²⁰

Pemahaman atas kerangka berpikir di atas mendorong negara-negara APEC untuk bersikap optimis terhadap tujuan baik dari liberalisasi ekonomi mereka. Namun pada sisi lain harus diakui pula bahwa arah kemakmuran yang ingin dicapai oleh negara-negara APEC dengan cara meliberalisasi arus barang, jasa dan investasi antara sesama anggota bukan merupakan persoalan sederhana. Pertumbuhan ekonomi yang berdasarkan mekanisme pasar tidak bisa otomatis membelokkan keberpihakan pada pengusaha kecil dan menengah. Sebagai salah satu pelaku ekonomi, pengusaha kecil dan menengah tentu juga berpeluang untuk memperoleh akses berpartisipasi dalam era liberalisasi ekonomi dan perdagangan APEC. Namun, pada sisi lain mereka dihadapkan pada beberapa faktor yang dapat menghambat meraih peluang tersebut.

Atas dasar pemikiran di atas, maka dalam sub bab berikut ini akan diuraikan be-

²⁰*Ibid.*

berapa kemungkinan pengusaha kecil dan menengah negara-negara APEC menangkap peluang serta kendala yang mereka hadapi dalam era perdagangan dan investasi negara-negara APEC yang lebih terbuka. Pelaksanaannya hanya tinggal menunggu waktu. Uraian ini diperlukan sebagai langkah antisipasi pengusaha kecil dan menengah menghadapi era baru APEC tersebut.

Peluang

Bagi masing-masing negara anggota APEC, keputusan bersejarah AELM Bogor yang menandai kesepakatan bersama untuk mewujudkan kawasan perdagangan bebas Asia Pasifik dilihat sebagai suatu peluang besar untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi mereka. Kesepakatan ini memberikan kesempatan yang lebih luas untuk meningkatkan pasaran produk ekspor mereka di wilayah Asia Pasifik. Minimalisasi dan bahkan penghapusan hambatan tarif dan nontarif yang akan segera terwujud pada era liberalisasi perdagangan dan investasi APEC 2020 menjanjikan kemudahan bagi mereka untuk memperoleh akses pasar di luar negeri. Kondisi ini sudah tentu merupakan sesuatu hal yang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi mereka, apalagi mengingat bahwa kawasan Asia Pasifik merupakan suatu wilayah yang dinamis kehidupan ekonominya.²¹ *Pertama*, dilihat dariacamata demografis, tiga dari lima ke-

lompok besar negara berpenduduk terbanyak di dunia ini berada dalam kawasan Asia Pasifik, yaitu Republik Rakyat Cina, Amerika Serikat dan Indonesia. *Kedua*, kontribusi negara-negara Asia Pasifik terhadap *Product Domestic Brutto* (PDB) dunia sangatlah besar, yaitu sebanyak 84 persen. Dalam hal ini, dua negara penyumbang terbanyak PDB dunia berada di wilayah Asia Pasifik, yaitu negara-negara Amerika Utara dan negara-negara industri baru Asia Timur.²² *Ketiga*, selama dua dekade terakhir ini kawasan Asia Pasifik berhasil menunjukkan diri sebagai kawasan yang paling tinggi tingkat pertumbuhan ekonominya. Sebagaimana angka statistik menunjukkan, nilai perdagangan di wilayah ini mencakup dua pertiga total perdagangan dunia.²³

Sementara itu, kenyataan lain juga memperlihatkan bahwa perdagangan intra kawasan Asia Pasifik menunjukkan interdependensi yang cukup kuat. Pada tahun 1991, perdagangan intraregional mereka mencapai 65,6 persen, melebihi persentase perdagangan antar anggota Masyarakat Ekonomi Eropa sebesar 63 persen.²⁴ Sementara di-

dera masa kini, Pasifik adalah samudera masa depan", *Kompas*, "Abad Pasifik Telah Tiba" (10 November 1994).

²²Data ini diambil dari makalah Alan Carroll yang disampaikan pada Pacific Rim Forum bulan Oktober 1994 di Beijing. Menurut dia, PDB dunia didominasi hanya oleh tiga lingkaran kumpulan negara. Lingkaran pertama adalah negara-negara di Amerika Serikat yang menguasai 29 persen PDB dunia. Lingkaran selanjutnya adalah negara-negara Eropa Barat (27 persen) dan lingkaran terakhir dikuasai oleh negara-negara Asia Timur (28 persen). *Ibid.*

²³Dirjen Sekretariat Nasional ASEAN, *op. cit.*

²⁴"Peran Dunia Usaha Aspas dalam Perkembangan APEC", *Bisnis Indonesia* (19 September 1994).

²¹Kehidupan kawasan Asia-Pasifik yang dinamis itu telah mendorong beberapa kalangan berpandangan bahwa abad 21 mendatang merupakan abad Pasifik. Istilah ini pertama kali dikemukakan oleh Elihu Root, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat tahun 1908. Root memprediksikan kawasan ini dengan pernyataannya yang sangat terkenal, "Mediterranean adalah samudera masa lalu, Atlantik adalah samu-

lihat persentase perdagangan masing-masing negara anggota APEC ke Asia Pasifik juga menunjukkan gambaran yang sama. Amerika Serikat misalnya, ekspor negara ini yang bernilai tidak kurang dari 270 milyar dollar saat ini ditujukan ke negara-negara Asia Pasifik. Dua pertiga dari nilai ekspor itu tertuju ke Kanada, Jepang, Meksiko, sementara sekitar 100 milyar dollar AS lainnya ke negara berkembang lain, seperti Chili, Australia dan Selandia Baru. Sehingga tidak mengherankan apabila realitas ini semakin menyadarkan Amerika Serikat akan pentingnya kesepakatan liberalisasi perdagangan yang tertuang dalam Deklarasi Bogor sebagai suatu peluang yang cukup besar untuk semakin meningkatkan perdagangannya di kawasan Asia Pasifik.²⁵

Seperti halnya Amerika Serikat, Indonesia juga melihat keputusan Bogor tersebut sebagai suatu peluang bagi pertumbuhan ekonomi nasional. Pada tahun 1993, misalnya sebanyak 80 persen kegiatan perdagangan luar negeri Indonesia adalah dengan negara-negara APEC, terutama ke Amerika Serikat dan Jepang. Meskipun jumlahnya kecil, Indonesia mengalami surplus dari ekspor kedua negara tersebut. Meskipun jumlah kegiatan ekspor Indonesia saat ini mengalami penurunan sebanyak 5 persen dari tahun sebelumnya, namun wilayah Asia Pasifik masih tetap mendominasi sebagai negara tujuan ekspor Indonesia.²⁶

Dalam kaitannya dengan kesempatan meraih peluang ekonomi yang mungkin

dapat dimanfaatkan pada era perdagangan terbuka APEC mendatang di atas bukannya hanya berlaku bagi pengusaha besar, namun juga bagi pelaku ekonomi yang lain, seperti pengusaha kecil dan menengah. Seberapa jauh UKM dapat memanfaatkan peluang yang terbuka, sangat ditentukan oleh keberadaan UKM.²⁷ Dalam kaitan dengan perdagangan dan investasi UKM dapat dikelompokkan ke dalam:

1. UKM yang sudah *go global*, yaitu UKM yang telah menjalankan kegiatan internasional secara sangat luas, meliputi kawasan global, misalnya Asia, Eropa atau Amerika Utara. Di kawasan Asia Pasifik, UKM yang termasuk dalam kategori ini jumlahnya hanya sebesar 1-5 persen saja;
2. UKM yang sudah *internationalized*, yaitu UKM yang telah menjalankan satu kegiatan internasional, misalnya ekspor. Jumlahnya sekitar 20 persen dari jumlah UKM yang ada di kawasan Asia Pasifik;
3. UKM potensial, yaitu UKM yang memiliki potensi menjalankan kegiatan internasional, jumlahnya antara 20-40 persen;
4. Sedangkan sisanya merupakan UKM yang berorientasi domestik, adalah UKM yang menjalankan usaha secara domestik.²⁸

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka UKM perlu dapat mengembangkan dirinya sehingga pada akhirnya dapat mengikuti perkembangan ekonomi regional

²⁵,"APEC Untuk Siapa?", *Kompas* (19 November 1994).

²⁶,"Indonesia Perlu Tingkatkan Peran Ekonomi di Kawasan Asia Pasifik", *Suara Karya* (4 November 1994).

²⁷,"Pengusaha Kecil dan Menengah dalam APEC", *Suara Karya* (11 November 1994).

²⁸*Ibid.* Lihat juga laporan dari PECC, *loc. cit.*, 22.

dengan persaingan yang ketat. Bagi UKM yang sudah *go global*, *go international* dan potensial barangkali tidak mengalami kesukaran sebesar UKM yang berorientasi domestik dalam menghadapi situasi perdagangan yang semakin kompetitif baik di dalam maupun di luar negeri yang secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi mereka.

Menyadari adanya kenyataan ini, maka dalam rangka mengikutsertakan UKM dalam perdagangan yang semakin terbuka antar negara sekawasan di Asia Pasifik ini, suatu aliansi kerja sama UKM dengan perusahaan-perusahaan besar perlu dilakukan. Ini tidak lain karena perdagangan yang semakin terbuka tidak hanya sebatas pada barang dan jasa, namun juga dalam investasi yang akan mengubah bentuk perdagangan internasional terutama dengan semakin meningkatnya peranan *Foreign Direct Investment* (FDI). Kerja sama antar perusahaan dalam ruang lingkup domestik akan dipengaruhi juga oleh aliansi strategis internasional. Melalui FDI, terutama melalui bantuan informasi dan keterampilan, para pengusaha kecil dan menengah dapat memperoleh peluang untuk menjadi mitra teknologi atau menjadi perusahaan subsider dari perusahaan internasional.²⁹

Dengan demikian peluang UKM dalam memanfaatkan era perdagangan bebas juga akan semakin terbuka dengan memanfaatkan kerja samanya dengan perusahaan besar. Hal ini juga dimungkinkan karena tidak semua produk barang dan jasa dihasilkan oleh industri-industri besar. Masih banyak produk yang juga merupakan hasil

dari industri kecil. Sehingga dengan semakin terbukanya akses pasar di luar negeri, akses produksi dari hasil industri kecil juga akan semakin mudah untuk dipasarkan. Tetapi dalam prakteknya, proses untuk menembus pasar internasional bagi pengusaha kecil tidak sesederhana itu. Meskipun demikian, peluang itu tetap terbuka dengan adanya sistem subkontrak antara pengusaha kecil dan menengah dengan pengusaha besar. Realita mitra kerja sama antara mereka juga digaribawahi oleh para peserta SOM II bulan Mei 1994 di Bali, yang menyatakan bahwa sebanyak 90 persen konglomerat atau pengusaha besar, kegiatan ekonominya didukung oleh UKM.³⁰

Dengan demikian, tidaklah berlebihan bila dikatakan bahwa dengan berbagai kelebihan yang dimiliki UKM dan kemudian melalui kerja sama dengan perusahaan besar, UKM dapat memperoleh kesempatan untuk memanfaatkan peluang dalam kancah APEC. Demi kemakmuran bersama, aliansi ini tidak hanya dilakukan dengan perusahaan besar. Peningkatan peran industri kecil dan menengah dalam kerangka kerja sama ekonomi APEC juga dapat dilakukan melalui aliansi antar perusahaan maju dan berkembang. Bentuk aliansi ini telah disetujui APEC dalam SOM II bulan Mei 1995 di Bali. Alasan aliansi ini karena kelompok usaha kecil dan menengah di negara berkembang masih mengalami kesulitan dalam permodalan, manajemen, dan akses pasar. Menurut Laila D. Caropebora dari Departemen Perdagangan AS pada pertemuan tersebut, "kalau kita mau bergerak di bidang sepatu, kan sudah dikuasai NIKE.

²⁹ Dirjen Sekretariat Nasional ASEAN, *op. cit.*

³⁰, "APEC Harus Tonjolkan Kerja Sama Infrastruktur", *Kompas* (23 Mei 1994).

Jadi kita perlu kerja sama dengan cara aliansi itu.”³¹ Kerja sama antara perusahaan besar, termasuk perusahaan multinasional dan pengusaha UKM di kawasan Asia Pasifik merupakan suatu pendekatan efektif guna meningkatkan peranan UKM. Menurut Soesilo Sudarman, kerja sama seperti itu akan membantu pertukaran pengalaman dalam keahlian manajerial, SDM dan perkembangan pasar.³²

Untuk memfasilitasi mitra hubungan antar perusahaan di kawasan Asia Pasifik di atas, para pengusaha swasta APEC telah membentuk *Asia Pasific Business Network* (APB-Net). APB-Net ditanggapi positif karena selaras dengan semangat peningkatan partisipasi kalangan bisnis dalam kerangka kerja sama APEC yang diamanatkan dalam KTM V, AELM I, dan SOM I. Pada prinsipnya, APB-Net yang diresmikan dalam suatu pertemuan pengusaha swasta APEC di Jakarta 24-25 Agustus 1994 merupakan mekanisme untuk mengorganisasikan pertemuan kalangan swasta secara periodik.³³ Keanggotaan APB-Net bukan keanggotaan organisasi dunia usaha dari negara-negara APEC, seperti KADIN di Indonesia, melainkan organisasi dari individu pengusaha di kawasan Asia Pasifik. Meskipun tidak termasuk dalam struktur APEC, namun APB-Net akan mendukung APEC secara penuh dan bukan untuk me-

nyaingi badan APEC yang sudah ada. *Pacific Business Foreum (PBF)* yang dibentuk oleh para pemimpin ekonomi APEC di Seattle, November 1993 masih dihargai APB-Net sebagai suatu forum yang membahas berbagai isu yang menyangkut masalah kebijakan.³⁴ Melalui saran APB-Net ini, kalangan-kalangan bisnis di lingkungan APEC bisa langsung berhubungan. Sehingga, dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dengan adanya jaringan APB ini UKM negara-negara APEC memperoleh kesempatan positif untuk mengembangkan usaha mereka dalam kancah liberalisasi perdagangan APEC. Dalam pertemuan periodik yang diselenggarakan APB-Net, para pengusaha akan mengidentifikasi kesempatan bisnis, pertukaran informasi dan meningkatkan kontak dalam kerangka peningkatan investasi dan perdagangan di kawasan Asia Pasifik.

Sejalan dengan perubahan perdagangan internasional yang sangat kompetitif, transformasi besar-besaran dalam kegiatan industri juga terjadi sebagai akibat adanya tuntutan kebutuhan pasar dewasa ini yang secara drastis mengubah struktur ekonomi negara-negara dari penghasil barang primer menjadi barang manufaktur dengan nilai tambah tinggi, serta dari penghasil barang menjadi penghasil jasa. Meningkatnya keanekaragaman produksi ini merupakan lahan yang cocok bagi pengembangan UKM yang terbukti mempunyai tingkat fleksibilitas dalam memproduksi barang.³⁵ UKM mampu bergerak dari satu sektor ke sektor lain sesuai dengan tuntutan pasar, karena

³¹“Perlu Aliansi untuk Meningkatkan Peran Usaha Kecil dan Menengah”, *Kompas* (20 Mei 1994).

³²“APEC Told to Set Up Network to Improve Human Resources”, *The Jakarta Post* (2 Februari 1994).

³³“APEC Harus Tonjolkan Faktor Kerja Sama Infrastruktur”, *Kompas* (23 Mei 1994).

³⁴“Swasta APEC Sepakat Bentuk APB-Net”, *Suara Karya* (20 Mei 1994).

³⁵Selected document, 145.

di antara mereka masih jarang yang memiliki kemampuan spesifikasi keahlian.

Kendala

Dengan semakin terbukanya arus perdagangan antara anggota APEC pada tahun 2020 akan timbul lebih banyak tantangan bagi para pengusaha. Tanpa kecuali, pengusaha besar maupun kecil akan mengalami nasib yang sama. Minimalisasi dan bahkan penghapusan hambatan tarif maupun nontarif terhadap arus barang, jasa dan investasi yang akan segera terealisasi di kawasan Asia Pasifik itu menuntut produksi berkualitas dari mereka. Persaingan dengan produk asing merupakan sesuatu yang tidak terhindarkan baik pada pasaran domestik maupun luar negeri. Oleh karena itu, agar mereka tetap bisa hadir dalam persaingan ketat ini, para pengusaha di negara anggota APEC harus mampu mengimbangnya dengan kualitas produk yang bagus dan berkelanjutan. Ketidakmampuan mereka memenuhi tuntutan tersebut akan menyebabkan mereka tersisih dan terlempar dari arena kompetisi itu. Permasalahannya hanya pengusaha besar saja yang relatif mampu memenuhi itu. Ini sejalan dengan yang dikemukakan Kwik Kian Gie bahwa:

Hanya perusahaan-perusahaan yang berskala besar sajalah yang paling siap untuk memanfaatkan peluang-peluang yang ada dalam kerangka kerja sama APEC. Perusahaan-perusahaan besar sudah memiliki jaringan global. Sedangkan perusahaan-perusahaan yang masih berskala kecil dan menengah, belum bisa memanfaatkan peluang-peluang apa-apa.³⁶

³⁶,"Hanya Perusahaan-perusahaan Besar yang Siap Memanfaatkan Peluang di APEC", *Suara Karya* (9 November 1994).

Munculnya sikap pesimis terhadap peranan pengusaha kecil dan menengah pada era perdagangan bebas APEC di atas dapat dimengerti sejauh masih tetap melekatnya beberapa faktor yang menjadi kendala bagi mereka untuk menunjukkan perannya. Faktor-faktor yang mempengaruhi peranan UKM ini dapat bersumber dari dalam maupun dari luar lingkungan UKM itu sendiri.

Dalam hal ini, dilihat dari segi mana pun tampaknya permasalahan internal dari usaha kecil dan menengah itu sendiri telah menjadi kendala serius bagi mereka untuk berkembang. Salah satu kendala yang dihadapi oleh UKM terlihat dengan jelas dari aspek teknologi sebagai cerminan penguasaan sains dan teknologi mereka yang relatif masih rendah. Pada sisi lain, untuk bisa menguasai teknologi tinggi, mereka tidak memiliki kapital yang cukup besar. Sedangkan untuk belajar menguasai teknologi canggih sudah terlambat. Dalam artian, pada saat mempelajari satu teknologi tertentu mereka membutuhkan waktu yang tidak singkat dan selama waktu itu teknologi baru tentang hal sama sudah dapat diinovasi. Sehingga para pengusaha kecil dan menengah tampaknya selalu ketinggalan terhadap perkembangan teknologi baru.

Saat ini skill tenaga ahli dari luar negeri mungkin bisa didapatkan, namun untuk menyewa atau mempekerjakan mereka membutuhkan biaya yang cukup tinggi pula. Kelangkaan teknologi ini dan ditambah juga lemahnya Sumber Daya Manusia (SDM) mereka menyebabkan kualitas produksi mereka kalah bersaing dengan perusahaan besar. Didukung oleh taraf penguasaan teknologi yang lebih maju, SDM yang handal

serta modal yang kuat, perusahaan-perusahaan berskala besar lebih mampu memenuhi persyaratan kualitas sebagaimana yang diminta oleh Sertifikat ISO 9002 sebagai pengakuan internasional bidang standar mutu dan manajemen. Konsekuensi lebih lanjut dari pemilikan kelebihan tersebut, perusahaan-perusahaan besar pada gilirannya juga memiliki jaringan akses pasar baik domestik maupun global yang relatif jauh lebih baik.

Oleh karena itu, tidak berlebihan kalau kemudian dikatakan bahwa berbagai keterbatasan internal yang dialami UKM, seperti permodalan, teknologi, akses pasar, keterbatasan manajemen dan SDM serta informasi yang memadai telah menyebabkan timbulnya berbagai kesulitan berantai. Persoalan yang dihadapi para pengusaha kecil dan menengah ini pada gilirannya telah menjadi suatu dilema inheren bagi mereka untuk berkembang. Hanya saja mungkin persoalan ini bagi UKM di negara maju anggota APEC tidak sedilematis seperti yang terjadi di negara berkembang.

Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila kemudian muncul kekhawatiran-kekhawatiran dampak perdagangan bebas APEC terhadap negara anggota APEC yang masih dalam taraf berkembang. Khususnya muncul kekhawatiran dari sesama negara anggota APEC bahwa industri dari negara maju APEC akan mematikan industri yang bergerak di sektor yang sama di negara berkembang. Kekhawatiran ini diungkapkan oleh Mahatir Muhammad ketika ia pada awalnya mengajukan keberatan atas Deklarasi Bogor. Mahatir mengingatkan bahwa bagi Malaysia sendiri perbedaan 10 tahun (2010-2020) tidak cukup. Untuk negara

maju dan industri baru, perekonomian mereka sudah mantap. Mereka memiliki kemampuan untuk memanfaatkan seluruh aset produksi, teknologi, dan modal. Pengalaman mereka sudah transnasional. Dengan posisi demikian, adanya liberalisasi perdagangan dan investasi, besar kemungkinan mereka akan lebih leluasa bergerak masuk ke sana-kemari, yang kemungkinan besar juga melibas sektor usaha yang sama dengan negara berkembang.³⁷ Ketidakmampuan negara berkembang untuk bersaing dalam era perdagangan bebas dan investasi mending akan menjadikan mereka hanya sebagai negara tujuan pemasaran hasil industri negara APEC lainnya. Apabila ini terjadi, pada gilirannya akan mematikan UKM di negara tersebut. Oleh karena industri negara APEC yang maju memiliki ases modal, teknologi, maka sangat besar kemungkinannya pasar bisnis UKM di bidang tersebut pada akhirnya akan dikuasai.³⁸

Sedangkan pada sisi lain, faktor eksternal juga dapat mempengaruhi kerja sama negara-negara anggota APEC dalam pengembangan Usaha Kecil dan Menengah. Faktor eksternal ini bisa diwujudkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah yang belum mendukung UKM. Di beberapa negara anggota APEC, situasi tersebut masih tetap ada dengan tetap berlanjutnya praktek monopoli dan proteksi terhadap beberapa industri besar. Meskipun pada satu sisi kebijakan ini bertujuan untuk melindungi kepentingan industri nasional mereka, namun pada sisi lain praktek mono-

³⁷"Mahathir Ajukan Beberapa Keberatan atas Deklarasi Bogor", *Kompas* (17 November 1994).

³⁸Pande Radja Silalahi, *Dampak Globalisasi Terhadap Ekspor Indonesia* (CSIS, 1995): 11.

poli dan proteksi yang mendapat dukungan pemerintah mereka masing-masing membawa efek negatif langsung terhadap perkembangan UKM di negara tersebut. Kasus ambruknya industri tekstil berskala kecil dan menengah di Majalaya dan Pekalongan di Indonesia dapat digunakan sebagai ilustrasi yang baik terhadap situasi di atas.

Faktor yang menyebabkan rontoknya industri tekstil berskala kecil dan menengah di kedua kota tersebut antara lain sebagai akibat tak terkontrolnya praktek kartel industri besar dan pengadaan bahan baku produk tekstil.³⁹ Esensi persoalan ini adalah terus meningkatnya harga jual serat rayon maupun polister yang hanya dikuasai oleh tiga perusahaan nasional.⁴⁰ Harga bahan baku terus melonjak sampai dengan Juli 1995 hingga mencapai 85 persen. Lagi pula, benang itu harus dibeli dengan harga kontan.⁴¹ Di sini letak permasalahan-

nya. Jika harga bahan baku harus dibayar kontan, para pengusaha industri kecil Majalaya dan Pekalongan yang produknya berupa kain sarung ini harus pasrah menerima pembayaran cicilan dari para pedagang. Kenaikan bahan baku ini tidak bisa serta merta dikompensasikan dengan kenaikan harga barang jadi sarung sebagai hasil produksi dari industri di Pekalongan dan Majalaya, sebab harga jual kain sarung dalam kurun waktu lama hanya mengalami kenaikan harga yang sedikit. Sebagai akibatnya, industri kecil makin tersudut, dan pada akhirnya dampak berantai langsung menghantam mereka. Dampak itu dimulai dari menurunnya volume produksi mereka, merosotnya nilai perdagangan, dan pemberhentian tenaga kerja buruh mereka. Tidak teratasinya persoalan ini telah menyebabkan banyak industri tekstil kecil dan menengah di kedua kota itu menghentikan produksinya dan gulung tikar.

Untuk mengatasi persoalan tersebut di atas, maka pemerintah perlu menciptakan suasana yang mendukung pengembangan UKM agar mereka bisa tetap eksis dan berperan dalam kehidupan ekonomi nasional dan regional. Lingkungan yang mendukung kewirausahaan dan kemampuan manajerial UKM di masing-masing negara maupun tingkat regional APEC sangat diperlukan dalam menghadapi suasana perdagangan APEC yang semakin kompetitif mendatang. Seperti diungkapkan oleh Johan Syahperi Saleh bahwa:

Upaya meningkatkan SME memerlukan kebijaksanaan dan program langsung serta suasana kondusif pemerintah untuk hal-hal tersebut. Itu terjadi karena SME sendiri mengalami berbagai kesulitan, seperti akses

³⁹Menurut Kwik Kian Gie, praktek kartel tidak bisa dipisahkan dari konsentrasi kekuatan ekonomi. Kartel menyatukan perilaku dan sikap dari para produsen atau pedagang dengan maksud menciptakan situasi monopolistik, supaya bisa mengurangi atau meniadakan persaingan sama sekali. Kalau persaingan tidak ada atau kadarnya sangat berkurang, harga bisa ditentukan semaunya. Supaya harga dengan laba tinggi dapat dipertahankan, kalau perlu pasokannya dibatasi. Semuanya atas kesepakatan produsen. Contohnya adalah pabrik tekstil yang merasakan langkanya bahan baku. Jadi dengan kata lain kartel bisa dibentuk untuk menciptakan kondisi monopolistik dengan maksud menaikkan laba melalui peningkatan harga. Lihat *Kompas*, "Masalah Kartel, Merger, Akuisisi dan Asosiasi Perusahaan Sejenis (3 Juli 1995).

⁴⁰"Gejala Awal Hancurnya Industri Tekstil Nasional", *Kompas* (26 Juni 1995).

⁴¹"Terjepit Naiknya Harga Bahan Baku dan Setretnya Penjualan", *Kompas* (1 Juli 1994).

pasar, permodalan, keterbatasan manajemen, teknologi dan informasi yang memadai.⁴²

Kenyataan bahwa UKM di negara APEC mengalami berbagai kendala internal maupun eksternal telah mendorong APEC sebagai suatu forum kerja sama ekonomi regional untuk menggalang kerja sama dalam bidang UKM. Ini seperti yang terlihat dengan disepakatinya "delapan inisiatif" yang perlu segera ditangani APEC dalam EALM I di Seattle, misalnya yaitu Pembentukan Pusat Pertukaran Transfer Teknologi dan Pelatihan bagi UKM. Meskipun demikian, upaya menjadikan UKM sebagai ajang kerja sama lebih konkret di dalam APEC bukan persoalan mudah. *Pertama*, masih adanya tingkat perbedaan tingkat ekonomi antara sesama anggota APEC. *Range* tingkat pendapatan per kapita mereka sebagaimana data pada tahun 1992 menunjukkan berkisar antara AS\$380, RRC dan AS\$28.220, Jepang dan AS\$23.120 Amerika Serikat. Perbedaan ini dapat menghambat sasaran-sasaran yang ingin dicapai APEC.

Kedua, mereka sampai saat ini juga masih menghadapi persoalan perbedaan pen-
definisian UKM antar sesama anggota APEC. Hal ini diakui oleh para peserta SOM II di Bali ketika mereka melakukan pembahasan utama tentang upaya meningkatkan peranan sektor swasta dan industri kecil dan menengah. Mereka mengakui bahwa sampai saat ini belum diperoleh kesepakatan bersama negara anggota APEC tentang definisi dan kriteria UKM. Ini tidak lain mengingat adanya perbeda-

an tingkat pertumbuhan ekonomi di antara mereka. Industri kecil bagi satu negara bisa diartikan sebagai industri besar bagi negara lain. Sebagaimana hal tersebut diakui oleh Wisber Louis, masalah definisi UKM memang belum diperinci dalam APEC, belum ada standar yang mengatur SME.⁴³ Tidak terselesaikannya persoalan ini akan merupakan ganjalan bagi penggalangan kerja sama APEC yang lebih konkret di bidang UKM di masa depan.

Penutup

Liberalisasi perdagangan dan investasi APEC pada tahun 2020 menuntut negara anggotanya untuk melakukan efisiensi di segala bidang, karena persaingan di pasar faktor produksi dan hasil produksi akan semakin tajam baik pada tingkat lokal dan regional. Situasi ini pada satu sisi dapat memberikan keuntungan namun pada sisi lain dapat juga mengakibatkan kerugian baik secara ekonomis, politik dan keamanan. Usaha kecil dan menengah sebagai salah satu pelaku ekonomi juga tidak terlepas dari dampak perubahan tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung. Dengan keyakinan bahwa meningkatnya peranan usaha kecil dan menengah akan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang lebih besar dan selanjutnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat bangsa APEC, maka penggalangan kerja sama

⁴²"APEC Harus Tonjolkan Faktor Kerja Sama Infrastruktur", *Kompas* (23 Mei 1994).

⁴³"Masa Depan APEC", *Kompas* (7 November 1994). Mengenai definisi baku UKM di kawasan Asia Pasifik ini, wakil delegasi dari Taiwan pernah mencoba membuatnya dan gagal ketika diselenggarakan SOM di Yogyakarta tahun 1994.

dalam bidang usaha kecil dan menengah yang dilakukan APEC merupakan suatu langkah strategis.

Meskipun demikian, tak dapat dipungkiri bahwa terbukanya batas-batas negara anggota APEC terhadap arus barang, jasa dan investasi pada saat bersamaan memberikan peluang bagi usaha kecil dan menengah dan juga menghadapkan mereka pada berbagai masalah yang dapat menjadi kendala bagi mereka untuk memanfaatkan peluang liberalisasi ekonomi tersebut. Pada satu sisi, kebijakan APEC itu memberikan kesempatan bagi mereka untuk memperoleh pangsa ekspor yang lebih luas dan juga alih teknologi UKM dari negara maju ke negara berkembang APEC. Namun pada sisi lain, mereka juga menghadapi berbagai kendala yang sifatnya internal dan eksternal. Adanya berbagai masalah ini dapat menjadi kendala yang cukup serius bagi penggalangan kerja sama APEC dalam bidang UKM di masa datang. Perbedaan tingkat kemajuan ekonomi antar anggota APEC dan masih belum tercapainya kesepakatan bersama tentang definisi dan kriteria UKM dapat menyebabkan orientasi yang berbeda dalam melakukan kerja sama dalam bidang UKM oleh negara-negara APEC.

Meskipun demikian, tantangan ini harus diatasi, bagaimana agar perusahaan-perusahaan berskala kecil dan menengah bisa ditarik untuk mengatasi era perdagangan bebas dan investasi APEC 2020. Penguatan dukungan organisasional, pengembangan suatu lingkungan nasional dan regional yang mendukung penyediaan infrastruktur yang baik dan rancangan-rancangan peraturan untuk mendorong kewirausahaan dan kemampuan manajerial bagi pengusaha kecil dan menengah harus menjadi agenda aktivitas APEC di masa datang.

Pada taraf perkembangan UKM sekarang ini, UKM dalam kerja sama APEC masih dalam taraf memorandum, sedangkan yang sifatnya teknis masih dalam tahapan yang sangat awal. Tapi bagaimanapun persoalan yang sangat teknis akan dilakukan di masa-masa yang akan datang. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, perlu adanya suatu pemikiran adanya suatu penjadwalan apakah itu nanti akan diperlakukan di semua komoditas atau nanti masih ada batasan-batasan tertentu, seperti halnya yang diterapkan dengan adanya preferensial tarif. Pemikiran ini perlu dilakukan mengingat perkembangan UKM antar negara anggota APEC tidak sama.

Pemberdayaan Masyarakat "Lain-lain" di Timika Irian Jaya

Muridan S. Widjojo

Pendahuluan

DALAM perspektif pembangunan politik dan ekonomi sekarang ini interaksi sosial antara masyarakat "lain-lain"¹ di Timika dengan Pemerintah dan PT Freeport Indonesia (selanjutnya disingkat PT FI) sedang berada dalam tegangan tinggi. Ketegangan tersebut ber-sumber pada konflik dan pertentangan pa-

da tataran budaya politik.² Secara semio-tis fenomena ini dikatakan sebagai kesen-jangan dalam pemaknaan atas wacana po-litik yang sedang terjadi. Masyarakat "lain-lain" di satu pihak, pemerintah dan dunia usaha di lain pihak saling tidak memahami perilaku simbolik politik masing-masing.

Konflik tersebut bukan tiba-tiba ada. Letupan Maret 1996 adalah hasil akumulasi benturan sosial sejak PT FI resmi mem-buka usaha penambangan 1967. Peristiwa pemasangan salib di lokasi penambangan 1967, pemotongan pipa konsentrat 1977, isu penghancuran kota Tembagapura 1983, pelanggaran HAM 1995, pengaduan warga

¹Masyarakat dan kebudayaan di Indonesia, jika kita bedakan berdasarkan bahasa daerahnya, dibedakan menurut dua kategori yakni: (1) utama; dan (2) lain-lain. Kategori pertama adalah masyarakat dan kebudayaan dengan pendukung di atas satu juta seperti Jawa (52,8 juta) sebagai yang terbesar, menyusul Sunda (21,5 juta), dan yang terkecil Banjar (1,5 juta). Kategori kedua adalah masyarakat dan kebudayaan dengan jumlah pendukung kurang dari satu juta. Dari 569 kelompok yang ada, sebagian besarnya (223 kelompok) terdapat di Irian Jaya. Oleh karenanya kelompok-kelompok masyarakat asli atau masyarakat lokal atau masyarakat adat di Irian Jaya, dalam makalah ini, saya sebut sebagai "masyarakat lain-lain". Lihat Masinambow yang menginterpretasi Sensus Penduduk 1980 dan 1990, Masinambow, 1995, hal. 1.

²Pendekatan budaya politik adalah cara yang digunakan untuk kajian tentang realitas politik dengan mencari akar-akar pada realitas subyektif yang berhubungan dengan realitas obyektif kehidupan politik. Budaya politik adalah realitas subyektif tentang politik yang hidup dalam benak masyarakat. Realitas itu terbentuk oleh pengetahuan, pandangan dunia, nilai-nilai, dan norma-norma. Antara dunia subyektif dan dunia obyektif terjadi interaksi, saling pengaruh, dan oleh sebab itu kedua dunia itu bersifat dinamis.

Amungme ke DPR RI 1995, dan puncaknya kekerasan sosial di Timika pada 10-11-12 Maret 1996,³ menunjukkan belum adanya solusi yang sungguh-sungguh bisa diterima bersama selama hampir tiga puluh tahun. *The powerless is showing their power.*⁴ Kekerasan itu mencerminkan kegagalan pada proses interaksi dalam suatu sistem sosial. Satu pihak mendominasi yang lain, memaksakan nilai-nilainya sendiri, dan yang lain semakin marginal. Dengan kata lain sistem sosial dan politik yang dianut masyarakat "lain-lain", misalnya kepemimpinan, struktur sosial politik, dan struktur ekonomi yang subsisten, memiliki posisi tawar yang sangat lemah ketika harus berhadapan dengan sistem sosial politik dan ekonomi baru.

Pemikiran yang melandasi pembuatan makalah ini adalah bahwa, *pertama*, dalam proses pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi terdapat banyak kelompok masyarakat "lain-lain" tidak berdaya menghadapi atau beradaptasi dalam proses perubahan yang tiba-tiba sebagai akibat dari pembangunan ekonomi. *Kedua*,

diskusi tentang konsep dan strategi pemberdayaan masyarakat desa pada tingkat nasional haruslah didasarkan pada kajian-kajian empiris di tingkat lokal. Data-data dengan perspektif lokal dan mikro harus lebih banyak berbicara karena keanekaan yang tinggi dalam komposisi etnis masyarakat Indonesia. Dengan itu kecenderungan etnosentris Jawa (secara budaya) dan kaca mata Jakarta (secara politis) yang cenderung pada keseragaman pendekatan secara berlebihan dapat dikurangi.

Dalam makalah ini saya hendak menonjolkan budaya politik "lain-lain" di Timika. Dengan menggunakan perspektif budaya "lain-lain", kita bisa mendapatkan potret bagaimana masyarakat "lain-lain" memaknai konflik-konflik yang mereka alami. Cara pandang dan pendekatan itu diperlukan agar budaya politik "lain-lain" yang mencakup ideologi, pandangan hidup, nilai-nilai dan karakter sosial politik lokal dapat dimunculkan ke permukaan.

Tujuan utamanya adalah memberikan kontribusi pemikiran alternatif agar rencana positif yang bertujuan untuk membangun masyarakat "lain-lain" tidak terjebak pada etnosentrisme secara budaya politik dan eksploitasi sepihak secara ekonomi. Dengan itu barangkali pembangunan pedesaan benar-benar bisa diarahkan menjadi rekayasa sosial, politik, dan ekonomi untuk memberdayakan masyarakat "lain-lain".

Pemberdayaan adalah salah satu cara untuk mempersiapkan masyarakat desa -- yang untuk kasus Irian adalah masyarakat "lain-lain" -- untuk memperkuat diri dan kelompok mereka dalam soal kelembagaan, kepemimpinan, sosial-ekonomi, dan politik dengan menggunakan basis kebudayaan

³Kerusuhan awal di Tembagapura 10 Maret 1996 ini dimotori oleh orang-orang Amungme dari desa Waa -- kampung halaman Kelly Kwalik -- dengan didukung oleh orang-orang Dani, Damal, Moni, dan Ekari. Sehari kemudian, pada 11-12 Maret, api kerusuhan menjalar cepat ke kota Timika. Gedung laboratorium lingkungan hidup PT FI, bengkel besar milik A. Latief Corp., Bar Protesea, pasar, dan kantor polisi menjadi korban amukan massa. Penyulut kerusuhan, kata pejabat dan sejumlah media massa, adalah masalah "sepele" yakni terserempetnya Welinus Kogoya oleh mobil PT FI.

⁴Kalimat ini dikutip dari pembicaraan saya dengan Prof. Dr. E.K.M. Masinambow. Dia mengutip kalimat itu dari Barnabas Suebu, mantan gubernur Irian Jaya yang mengomentari berita tentang Timika, Maret 1996.

an mereka sendiri dan mulai belajar sistem baru dari kebudayaan yang baru datang. Jadi pada satu sisi perspektif semacam ini penting untuk menjaga identitas kebudayaan "lain-lain" dan pada sisi lain membantu adaptasi sosial masyarakat ke arah perubahan yang lebih menguntungkan mereka.

Makalah ini mendiskusikan tiga aspek: (1) bagaimana masyarakat "lain-lain" dengan basis budaya politiknya memaknai konflik yang mereka alami dan kontradiksi yang terjadi dalam kaitannya dengan keberadaan Pemerintah dan PTFI; (2) bagaimana dan pada tataran apa pertentangan tersebut terjadi; (3) pemberdayaan macam apa yang perlu dikembangkan dalam masyarakat "lain-lain" seperti Amungme agar mereka bisa beradaptasi dengan perubahan di satu pihak dan menjaga identitas sosial mereka di lain pihak.

Konteks dan Proses Konflik⁵

Kota Timika dan kota Tembagapura yang dikenal selama ini sebenarnya merupakan kota-kota kecil yang berada di dalam wilayah kecamatan Mimika Timur, Kabupaten Fak-fak Irian Jaya. Wilayah kecamatan Mimika Timur ini membentang dari gunung Grasberg (ketinggiannya sekitar 13 ribu kaki), lembah-lembah di atas 2

ribu kaki, dataran tinggi, sungai-sungai, hingga hutan bakau, rawa-rawa, dan daerah pantai. Penduduk asli pegunungan adalah suku Amungme yang mata pencahariannya berkebun di lembah-lembah dataran tinggi dan berburu di hutan-hutan. Sedangkan penduduk asli di dataran rendah adalah suku Kamoro yang secara tradisional hidup dari mencari ikan, menokok sagu, dan berburu.

Pada 1910 tim ekspedisi dari Inggris mendaki puncak Jaya. Mereka sempat bertemu penduduk lokal yang disebut sebagai "tapiro pygmies". Mungkin yang dimaksud adalah orang Amungme. Tetapi kontak lebih lanjut tidak terjadi (Wollaston). Kontak selanjutnya terjadi dengan ekspedisi Colijn, pada 1936, waktu itu orang-orang Amungme sempat membantu tim ini mengumpulkan bahan makanan yang dijatuhkan dari pesawat. Mungkin atas laporan tim terakhir, pada awal 1950-an, datang kelompok misionaris Katolik pimpinan Michael Kamarrer, mengunjungi kampung Waa. Pos misionaris pertama dibangun di Tsinga dan Noema pada 1955.

Baik Pemerintah Belanda dan Gereja Katolik mengalami kesulitan dalam melaksanakan administrasi karena penduduknya terpecah dan kondisi geografis yang bergunung-gunung. Orang-orang Amungme, di bawah kepemimpinan (Moses) Kelangin Tenbak dan (Paulus) Salingki Solme, atas inisiatif Belanda, dipindahkan ke Akimuga, ke dataran yang lebih rendah. Di sana sudah disediakan perkebunan karet untuk lapangan kerja orang Amungme. Namun orang Amungme yang biasa hidup di dataran tinggi mengalami kesulitan menyesuaikan diri. Banyak orang Amungme mati karena mala-

⁵Sebagian besar sumber informasi yang kami peroleh untuk menyusun bagian ini adalah catatan-catatan lapangan kami, baik yang diperoleh dari wawancara, pengamatan, maupun sejumlah foto kopi dokumen PT FI, Pemda, ataupun tulisan orang asing yang belum sempat kami peroleh data bibliografinya. Terima kasih saya pada Sdr. Dr. Kal Muller, anggota saya dalam sub-tim Social Cultural Perception yang memberi banyak informasi dan Dr Tim Brown yang banyak saya kutip catatannya.

ria. Kenyataan ini membuat banyak orang Amungme menentang pemindahan ini. Menurut Cook (1988), sampai 1970 sekitar 2750 jiwa dipindahkan ke Akimuga.

Pada 1967 PT FI adalah investor asing pertama yang menanamkan modal di Indonesia sejak pemerintahan Orde Baru. Pada saat itu jumlah penduduk Amungme di desa Waa hanya 500 jiwa. Dengan adanya kegiatan PT FI keluarga-keluarga Amungme dari Tsinga, Aroanop dan desa di sekitarnya mendatangi desa Waa. Tidak hanya itu, suku-suku pegunungan sekitarnya seperti Dani, Ekari, Moni, dan Damal berdatangan ke desa ini untuk mencari pekerjaan atau sisa-sisa barang dan makanan yang ada.

Kota Timika pada 1967 belum ada. Pemukiman terdekat adalah desa Mapurujaya tempat Camat Mimika Timur berkantor. Menurut sensus, penduduknya waktu itu tidak lebih dari 4 ribu jiwa. Seiring dengan pembangunan infrastruktur seperti bandara udara Timika, pelabuhan Amamapare, dan jalan-jalan raya, migrasi dari tempat lain mulai berdatangan. Pada 1974 sebenarnya sudah dimulai relokasi orang-orang Amungme dari dataran tinggi ke Timika. Tetapi upaya ini belum berhasil karena lingkungan, iklim, dan penyakit malaria.

Konflik pertama muncul pada 1967 ketika sejumlah orang Amungme berkeberatan terhadap pengeboran di Ertzberg yang dilakukan oleh tim Forbes Willson dari PT FI. Alasan mereka tempat itu keramat. Pihak PT FI segera menjemput pemimpin Amungme yang disegani yakni Kelangin Tenbak dengan helikopter ke Waa. Kelangin menjelaskan pada penduduk bahwa mereka hanya mentes batu-batuan, tetapi tidak di-

katakan olehnya jika hasilnya bagus gunung itu akan dibongkar. Seusai pengeboran, ketika tim pergi, semua peralatan rusak dan barang-barang dicuri oleh penduduk setempat.⁶

Protes dan gangguan orang Amungme terhadap PT FI kian mengeras pada 1973. Menyadari hal ini PT FI dan pemerintah segera merekayasa persetujuan yang dikenal dengan "January Agreement 1974". Hingga hari ini masyarakat menganggap perjanjian ini dibuat di bawah tekanan dan intimidasi. Selain itu pimpinan lokal waktu itu buta huruf dan tidak mengerti implikasi dari perjanjian. Bahkan isi perjanjian tidak ditepati sepenuhnya oleh pihak PT FI. Pada gejolak sosial 1977 OPM melancarkan aksinya. ABRI menghancurkan fasilitas-fasilitas umum yang sudah dibangun oleh PT FI sebagai bagian dari usaha memerangi OPM. Setelah masalah OPM mereda, pemerintah tetap melarang PTFI untuk membangun kembali fasilitas tersebut.

Pasca Gejolak Sosial 1977 keadaan relatif tenang di Mimika Timur. Namun ketegangan hubungan antara Masyarakat Amungme dengan PT FI masih terasa di bawah permukaan. Tidak ada satu kerusakan pun yang mencuat ke permukaan. Pada 1983 kembali ketegangan mencuat ketika tersebar isu bahwa kota Tembagapura akan dihancurkan oleh OPM dengan bantuan orang-orang Amungme yang sudah bekerja pada PT FI. Penangkapan terhadap pe-

⁶Lihat juga "Moses Kelangin, Pembawa Damai di Timika" dalam *Kompas*, 25 Agustus 1991, hal. 14. Nama "Moses" bukanlah nama Amungme, merupakan pemberian misionaris yang diambil dari nama Nabi Musa.

gawai Amungme dilakukan, sejumlah orang yang ketakutan melarikan diri ke hutan.

Perkembangan Pesat Kota Timika

Pada dasawarsa 1980-an ini Timika mengalami pertumbuhan penduduk dan peningkatan kegiatan ekonomi. Orang-orang dari berbagai pulau di Indonesia bermigrasi ke tempat ini. Transmigrasi dari Jawa juga mulai datang dan menyebar di sekitar kota Timika hingga sekarang mencapai tujuh satuan pemukiman (SP). Belum lagi migrasi spontan dari wilayah IBT, Irian pantai, dan Irian pegunungan sekitarnya. Kecenderungan ini terus meningkat. Hingga hari ini kota Timika saja berpenduduk 20 ribu jiwa. Separuh lebih dari jumlah tersebut adalah pendatang.

Sepanjang 1980-an operasi penambangan PT FI terus meningkat. Pada 1975 biji tambang yang dihasilkan baru 54 juta ton per tahun. Pada 1984 menghasilkan 59 juta ton dan 1988 menjadi 647,7 juta ton. Sejak temuan cadangan emas dan tembaga di Grasberg produksi PT FI akan semakin meningkat pesat. Tahun 1996 ini saja produksinya mencapai 190 ribu ton per hari. Seiring dengan perkembangan perusahaan tersebut jumlah tenaga kerja pun meningkat. Kebutuhan perumahan karyawan semakin mendesak. Sementara itu Tembagapura yang idealnya hanya untuk sekitar 2 ribu jiwa kini dihuni sekitar 20 ribu jiwa. Oleh karena dorongan kebutuhan itulah dibangun kota baru yang diberi nama berselera Jawa yaitu "Kuala Kencana".

Pada 1990-1991 PT FI mulai secara sungguh mengembangkan program-program sosialnya. Pada tahun-tahun itulah berdiri

Community Development, Business Incubator, Malaria Control, Freeport Irian Jaya Foundation. Sebaliknya pada tahun-tahun selanjutnya PTFI juga harus menghadapi berbagai persoalan yang selama ini terpendam. Pada 1994-1995 terungkap serentetan pelanggaran HAM oleh aparat ABRI. PT FI dituduh oleh banyak pihak terlibat dalam tindakan tersebut. OPIC, perusahaan asuransi yang menanggung resiko politik, membatalkan komitmennya. Pada Maret 1996, PT FI kembali menghadapi kemarahan orang Amungme yang didukung oleh suku-suku lain Damal, Moni, Ekari, dan Dani. Kegiatan operasi PT FI sempat terhenti beberapa hari akibat kerusuhan itu. Persoalan demi persoalan terus bermunculan. Bahkan berita terakhir menyatakan bahwa Tom Beanal, tokoh Lembaga Musyawarah Adat Suku Amungme (LEMASA), dengan bantuan pengacara Amerika menuntut PTFI di pengadilan New Orleans. Menyadari tekanan opini publik yang sangat gencar PT FI mengundang auditor lingkungan Dames and Moore untuk melakukan penilaian teknis dampak lingkungan dan auditor sosial Labat Anderson untuk penilaian dampak perusahaan terhadap lingkungan sosial.

Pendekatan Keamanan

Sejak 1977 obsesi pihak ABRI di Timika dan daerah pegunungan sekitar pertambangan PT FI adalah memberantas OPM yang mereka sebut GPK (gerombolan Pengacau Keamanan). Pos-pos ABRI didirikan di desa-desa seperti Waa, Tsinga, dan Aroanop yang diperkirakan menjadi sarang dan sumber logistik GPK. Mobilitas masyarakat dari satu kampung ke kampung lain atau ke hutan dibatasi dengan cara mewajibkan

semua orang untuk meminta ijin sebelum bepergian. Kesungguhan itu ditunjukkan dengan hadirnya tiga jenis pasukan: dari Kodam Trikora, Kostrad, dan Kopassus. Selain upaya pemberantasan GPK, tampaknya kehadiran aparat keamanan juga memberikan perlindungan keamanan bagi kelancaran operasi PT FI.

Pendekatan keamanan ini mempunyai pengaruh yang besar dalam dinamika sosial masyarakat setempat terutama warga Amungme yang desanya ditempati oleh pos-pos ABRI. Dengan keharusan minta ijin sebelum meninggalkan desanya, masyarakat merasa seluruh tindak-tanduknya dibatasi dan diawasi. Di desa Waa, misalnya, tuntutan untuk mendirikan koperasi tidak bisa terlaksana karena pihak PT FI, dengan masukan dari ABRI, menganggap koperasi tersebut bisa dimanfaatkan untuk menyuplai kebutuhan logistik OPM. Selain itu protes kecil, kritik, perbedaan pendapat dengan segera akan ditekan dengan cara menuduh siapa saja yang tidak setuju sebagai mewakili kepentingan OPM. Mandeknya aspirasi dan protes ini membuat masyarakat frustrasi dalam jangka waktu lama. Akumulasi kemarahan dan frustrasi semacam ini tinggal membutuhkan sedikit picu untuk kemudian meledak menjadi kerusuhan sosial seperti yang terjadi pada Maret 1996.

Gejolak politik 1977 yang ditandai dengan pemberontakan-pemberontakan terhadap pemerintah oleh OPM juga menyebabkan masyarakat Amungme tersudut dan terpecah dalam dua kelompok: pendukung OPM dan non-OPM. Sementara itu Pemerintah dan ABRI sukar membedakan yang mana OPM dan bukan. Tetapi yang terjadi

adalah bahwa hampir semua orang Amungme ketakutan, baik yang terlibat atau tidak dengan OPM, lari ke hutan. Tindakan lari ke hutan ini bisa dijelaskan dalam konteks sistem sosial orang Amungme. Bila seseorang atau kelompok yang menjadi anggota suatu kelompok yang lebih besar berkonflik dengan pihak lain, maka orang lain yang berada dalam kelompok yang berkonflik itu harus ikut bertanggung jawab. Dengan rasionalitas semacam itu orang Amungme melarikan diri ke hutan.

Sejak gejolak politik 1977 hubungan politik orang Amungme dengan pemerintah dan ABRI tidak pernah membaik. Kebun dan fasilitas desa yang pernah dibangun oleh PT FI sebagai hasil perjanjian 1974 dihancurkan oleh ABRI agar tidak dimanfaatkan oleh OPM. Banyak orang Amungme yang lari ke hutan menderita kelaparan dan diserang berbagai penyakit. Tidak sedikit yang meninggal di hutan. Semenjak itu masyarakat Amungme yang tinggal di desa-desa seperti Tsinga, Waa, Aroanop, dan "lain-lain", menjadi sasaran kecurigaan pemerintah dan ABRI. Berdirinya pos-pos ABRI di berbagai desa seperti Waa, Tsinga, dan Aroanop, semakin mempersulit dan memperburuk posisi politik orang Amungme. Orang Amungme benar-benar merasa diawasi, dikurung, dan kehilangan kebebasan. Peristiwa 1983 membuktikan betapa buruknya posisi politik Amungme di mata pemerintah terutama ABRI.

Tekanan dan represi ternyata tidak membuat orang Amungme berhenti melawan. Seiring dengan interaksi orang-orang Amungme yang sudah mengenyam pendidikan dengan dunia luar dan sistem politik nasional, mereka melihat peluang perlawanan ba-

ru. Pada tahun 1994 lahir LEMASA suatu lembaga swakarsa dan swadaya masyarakat yang menyatakan diri sebagai perwakilan masyarakat Amungme. Organisasi ini benar-benar muncul ke permukaan ketika terungkap oleh media massa pelanggaran HAM di Timika oleh anggota ABRI. Orang Amungme memperoleh kesadaran baru bahwa *pertama*, menahan, menyiksa, dan membunuh tanpa alasan adalah melanggar hak asasi manusia. *Kedua*, sebenarnya masih ada lembaga-lembaga seperti LSM, Komnas HAM, DPR, atau media massa yang bisa, paling tidak, mengangkat persoalan mereka. Pola perlawanan lokal pun menjadi semakin canggih dengan memanfaatkan kekuatan-kekuatan luar yang ber-simpati dengan nasib mereka.

Dalam banyak hal masyarakat memandang ABRI, pemerintah, Satpam PT FI, dan PT FI adalah sama saja. Dalam kasus pelanggaran HAM 1995 masyarakat sangat yakin bahwa PT FI bersama ABRI terlibat dalam kasus tersebut. Fasilitas PT FI banyak digunakan oleh ABRI seperti bus dan kontainer yang digunakan untuk menyekap penduduk. Pengalaman kami sendiri membuktikan sewaktu kami naik helikopter ke desa Aroanop, seorang anggota ABRI menyusup masuk ke dalam helikopter. Meskipun PT FI menyatakan tidak tahu atas keberadaan anggota ini, sulit untuk dipercaya bahwa tidak ada koordinasi antara PT FI dan ABRI. Sejak kedatangan Komnas HAM 1995 sebenarnya telah terjadi perubahan sikap aparat ABRI terhadap masyarakat meskipun belum terlihat perubahan pendekatan yang bisa meredakan ketegangan antara penduduk setempat dengan pihak ABRI.

Budaya Politik "Lain-lain" Versus Budaya Politik Negara

Persepsi, aspirasi, cara pandang dan reaksi yang terwujud dalam perilaku politik masyarakat "lain-lain" di Timika dalam kaitannya dengan konflik yang mereka alami dengan PTFI, Pemerintah dan ABRI, ditentukan oleh budaya politik tradisional mereka. Pada bagian ini dipaparkan anatomi konflik budaya politik, terutama sistem kepercayaan, pandangan dunia, mitos dan ideologi⁷ yang menjadi basis interaksi sosial dan politik serta kepemimpinan. Selain itu juga disinggung pengalaman historis hubungan politik dan upaya pembangunan yang dilakukan oleh PT FI dan pemerintah.

Pertanahan

Pada masyarakat pegunungan di Irian Jaya telah berkembang ideologi yang meyakini tiga jenis relasi: manusia-alam-supraalam. Hubungan tertinggi dan sakral adalah manusia-supraalam. Seluruh kehidupan, kesejahteraan atau kehancuran, ditentukan keberhasilan menjaga hubungan timbal-balik manusia-supraalam. Alam dan benda-benda sakral hadir sebagai representasi dunia supraalam. Pada tempat tertentu seperti gunung, lembah, tanah ladang, dan rawa terdapat tempat-tempat yang dinilai sangat sakral dan oleh sebab itu dihormati.

Dalam sistem kepercayaan Amungme tanah tempat manusia berpijak adalah di-

⁷Ideologi yang dimaksudkan adalah sejumlah pandangan dunia atau pandangan hidup yang menjadi basis nilai dan bersifat operasional dalam mengarahkan perilaku suatu kelompok sosial.

simbolisasi sebagai ibu dan Ertzberg adalah bagian kepala (*ninggok*). Tempat ini dipercaya sebagai rumah bagi roh-roh nenek moyang mereka. Bila tempat itu sampai dirusak maka relasi manusia Amungme dengan supraalam mengalami guncangan. Kematian, bencana alam, dan kekacauan sosial dikhawatirkan terjadi. Ketakutan akan hukuman dari roh-roh nenek moyang di satu pihak dan kemarahan karena tempat sakral tersebut tidak dihormati oleh para orang asing di lain pihak, membuat orang Amungme menunjukkan reaksi yang sangat keras.

Kemarahan dan ketakutan meningkat seiring dengan peningkatan kegiatan PT FI yang membutuhkan lahan yang semakin luas. Selama hampir 30 tahun -- sejak 1967 -- mereka menyaksikan pembangunan jalan yang menyusuri bukit, peledakan bukit, dan pembangunan kota Tembagapura⁸ yang kemudian diresmikan Presiden Soeharto pada 1973. Lingkungan alam mereka berubah tiba-tiba. Orang-orang asing itu mengeksploitasi tanah dan gunung mereka tanpa ada rasa takut, tanpa hormat, tanpa penghargaan pada keyakinan lokal tentang nilai sakral.

Dalam konflik pertanahan terlihat bahwa perubahan yang berkaitan dengan tanah dipandang oleh masyarakat "lain-lain" sebagai persoalan ideologis. Eksploitasi tanah dan perlakuan terhadap tanah oleh PT FI dihadapkan langsung dengan pandangan kosmologis Amungme tentang dunia dan keyakinan religius mereka. Ideologi tentang tanah ini sebenarnya diketahui pihak PT FI dan Pemerintah, namun pertimbangan lokal

tersebut tidak pernah diperhitungkan. Cara pandang kedua pihak tersebut sangatlah legalistik. Menurut UUD 1945 pasal 33 ayat 3 dan UU no. 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria pada pasal 2 ayat 1 dikatakan, "... bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat." Dalil ini menjadi dasar legitimasi keberadaan PT FI di Timika. Apa yang sudah terjadi dalam proses pembebasan tanah untuk usaha PT FI dan sejumlah pembebasan tanah lainnya, seperti pembangunan Kuala Kencana, dianggap secara legal tidak mempunyai masalah dan dinyatakan berlangsung sesuai dengan peraturan yang berlaku. Ketidakpuasan di kalangan masyarakat adat selama ini yang menggugat soal tanah dipandang tidak memiliki dasar hukum sama sekali.

Dialog sejati soal tanah ulayat Amungme dan Kamoro belum pernah terjadi. Rekognisi yang telah diberikan dianggap memadai dan itu sudah menjalankan amanat UU. Argumen tentang tanah yang sakral dan bumi adalah ibu tidak berarti apa-apa dalam pandangan formal pemerintah. Itu sebabnya mengapa keberatan masyarakat "lain-lain" tentang tanah tidak pernah memperoleh tanggapan yang memadai dari pihak PT FI dan pemerintah sejak 1967 hingga 1996 ini.

Solidaritas Sosial

Solidaritas kelompok pada masyarakat "lain-lain" di sekitar pegunungan tengah Irian Jaya ditentukan oleh keuntungan material, sosial, dan psikologis yang dirasakan oleh individu-individu dari kelompoknya (individualism). Jika individu merasa tidak men-

⁸Padahal kota kecil ini dulu adalah tempat datar yang sangat baik untuk berkebun orang Amungme.

dapatkan apa yang ia harapkan, ini akan menyulut konflik. Ia akan berusaha mempengaruhi individu lain dalam kelompok untuk menentang pemimpinnya. Jika tidak berhasil ia sendiri atau dengan mengajak yang lain untuk memisahkan diri (*escapism*). Ini sebabnya tidak ada kelompok sosial yang cukup besar dalam masyarakat ini. Sebuah kelompok memiliki karakter yang otonom dalam menghadapi kelompok lain.

Kepentingan nasional. Wawasan masyarakat "lain-lain" atas kesatuan kelompok yang terbatas pada kelompok kecil dan otonom sekarang ini berhadapan dengan wawasan kebangsaan yang luas dan hierarkhis yang menjadi salah satu unsur dalam ideologi politik nasional. Pemerintah pusat melihat penanaman modal perusahaan asing dalam konteks kepentingan pembangunan nasional. Hasil-hasil yang diperoleh baik melalui royalti maupun pajak dari investasi seperti PT FI adalah untuk kepentingan seluruh masyarakat Indonesia. Jadi seperti halnya suatu "kewajaran" jika porsi pembangunan yang diberikan kepada masyarakat "lain-lain" di Timika sangat kecil karena ia merupakan bagian kecil (secara kuantitatif) dari jumlah penduduk Indonesia yang dua ratus juta itu.

Bagi masyarakat "lain-lain" di Timika pandangan pemerintah semacam ini masih sukar dimengerti apalagi diterima. Ada 2 macam nilai yang menjelaskan. *Pertama*, solidaritas sosial dan *in-group feeling* mereka secara nyata terbatas pada kelompok sosial kecil yang tidak lebih dari satu kecamatan atau beberapa desa saja. Wawasan Irian, apalagi wawasan kebangsaan Indonesia, masih jauh di luar sistem kognitif dan sistem kepercayaan mereka. Konsep-konsep

atau nilai-nilai kebangsaan semacam itu belum terinternalisasi dan bahkan tidak mereka sadari sebagai suatu bagian sistem budaya yang secara formal juga mengatur kehidupan mereka. Perkembangan terakhir menunjukkan ada sejumlah orang terdidik mulai memiliki wawasan ini. *Kedua*, dalam hukum "lain-lain" jika tanah dieksploitasi oleh pendatang secara terus-menerus maka pendatang itu wajib membagi hasil yang pantas secara terus-menerus pula (nilai resiprositas). Kelompok masyarakat yang lain di luar mereka dipandang tidak berhak mengambil keuntungan dari usaha ini.

Kepemimpinan

Kepemimpinan dan distribusi otoritas relatif egaliter dalam sistem politik lokal. Setiap orang berkesempatan menjadi pemimpin. Dengan kelebihannya, mengatur relasi sosial, peran dalam ritual, perang suku, dan memiliki sejumlah kekayaan, membuatnya menjadi orang pertama atau "big man". Seorang pemimpin bisa bertahan dan meluas pengaruhnya jika ia selalu berhasil mengelola konflik internal dan keseimbangan kepentingan antar-individu dalam kelompoknya. Seorang pemimpin tidak mengambil keputusan sendiri atas nama kelompoknya. Setiap keputusan harus dibuat dengan persetujuan bersama. Dalam rangka hubungan eksternal kelompok, ia hanyalah juru bicara. Pemimpin yang tidak mewakili kepentingan kelompoknya akan segera ditinggalkan oleh masyarakatnya. Sifat individualistis dan eskapis orang Amungme membuat kesetiaan terhadap pemimpin sangat terbatas.

Lain halnya dalam sistem administrasi pemerintahan negara kita, seorang pemimpin yang menduduki suatu jabatan ditun-

juk secara formal oleh pejabat yang lebih tinggi. Proses tersebut berlangsung secara sistemik tertutup, memiliki kriteria tersendiri dan masyarakat sama sekali tidak terlibat di dalamnya. Namun dalam kapasitasnya sebagai pejabat pemerintah, yang berarti mewakili kepentingan negara, ia memiliki otoritas untuk mengambil keputusan sesuai dengan kepentingan pemerintah dan masyarakat wajib tunduk kepada keputusannya, setuju atau tidak. Masyarakat harus menerima dan patuh begitu saja kepada pemimpin formalnya karena ia memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi pada siapa saja yang tidak mematuhi.

Pola kepemimpinan nasional semacam ini mengalami benturan dengan masyarakat "lain-lain" di Timika yang terbiasa bebas menentukan siapa pemimpinnya. Jika seorang pejabat dinilai merugikan dan mengabaikan kepentingan masyarakat ia akan segera ditentang atau minimal tidak dipatuhi lagi pemerintah atau pun sarannya. Segera saja, cepat atau lambat, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahnya akan mudah sekali luntur. Kepemimpinan dalam birokrasi menjadi sangat tidak efektif. Dengan demikian program-program pembangunan yang dicanangkan pun tidak mampu menggerakkan partisipasi masyarakat.

Transparansi, pertanggungjawaban (*accountability*), dan pemihakan pada kepentingan masyarakat oleh para pemimpin tradisional pada sistem politik "lain-lain" sudah membudaya. Sebaliknya ketiga aspek itu dalam budaya politik nasional baru sebatas wacana formal, oleh karenanya di tingkat lokal benar-benar dipertanyakan. Kegagalan menerjemahkan ketiga aspek itu secara langsung mempengaruhi pandangan dan peri-

laku masyarakat "lain-lain" terhadap pemerintah.

Konflik

Pemerintah Indonesia secara normatif memandang konflik sebagai sesuatu yang buruk dan harus dihindari. Sebisa mungkin setiap dinamika sosial yang diperkirakan akan memancing konflik harus diredam atau disembunyikan. Tidak penting apakah sumber yang menjadi potensi konflik itu sudah diselesaikan atau belum. Masalah-masalah dasar dan sensitif secara politik, apalagi menyangkut SARA, akan disembunyikan sedemikian rupa agar tidak muncul ke permukaan.

Ini sangat bertentangan dengan masyarakat "lain-lain" dalam memandang konflik. Bagi mereka konflik harus dan perlu ada untuk menjaga dinamika kebudayaan dan memperkuat solidaritas masing-masing kelompok sosial. Dengan konflik, masing-masing anggota masyarakat diyakinkan bahwa kelompoknya masih padu dan masih ada tempat baginya. Konflik terbuka dipandang penting juga untuk menilai potensi, komitmen dan kualitas kepemimpinan seseorang.

Perbedaan nilai tentang konflik ini mewarnai hubungan masyarakat "lain-lain" dengan negara. Masyarakat sering dipandang sebagai susah diatur dan "kepala batu". Peningkatan pendekatan keamanan juga tidak menyurutkan kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk menunjukkan resistensi. Mereka tidak hanya berkonflik dengan PT FI dan pemerintah, tetapi juga mengembangkan konflik internal, konflik lawan pendatang, dan sebagainya.

Hubungan lawan dan kawan. Kehidupan tradisional dalam kelompok sosial kecil diikat oleh pola resiprositas dan hubungan personal. Solidaritas kelompok terus diperkuat melalui konflik dengan kelompok lain (dulunya dalam bentuk perang suku). Namun perpecahan internal juga sering terjadi ketika kelompok membesar dan sejumlah individu merasa diabaikan dalam kelompok itu. Dalam berhadapan dengan kelompok di luar mereka, ditetapkan definisi yang jelas: lawan atau kawan. Secara eksplisit PT FI dipandang sebagai lawan. Sedangkan Pemerintah dan ABRI seringkali juga, secara tersamar, didefinisikan sebagai lawan.

Posisi subyektif PT FI dan Pemerintah (termasuk ABRI) sebagai lawan di mata kebanyakan orang Amungme dan Kamoro merugikan semua pihak bahkan orang Amungme dan Kamoro sendiri. Realitas subyektif semacam ini tidak sepenuhnya disadari oleh kalangan pemerintah dan PT FI karena kemampuan Amungme menunjukkan sikap oposan pada saat yang tepat dan tertentu. Definisi lokal terhadap keberadaan PT FI, Pemerintah dan ABRI ini mencerminkan pendekatan dan interaksi yang belum bisa diterima oleh masyarakat "lain-lain".

Pengambilan Keputusan dan Konsensus

Konsep mufakat dalam masyarakat "lain-lain" ini adalah mufakat total. Dalam sebuah pertemuan suatu masalah dibahas dengan dihadiri semua orang dewasa laki-laki. Setiap orang bisa bebas menyatakan persetujuan dan penolakannya. Satu orang saja tidak setuju, harus diupayakan oleh pemimpin maupun individu lain untuk meyakinkannya hingga setuju. Musyawarah semacam ini bisa memakan waktu yang cukup lama.

Upaya untuk memaksakan keputusan sebagian orang hanya akan menimbulkan konflik baru dan mungkin perpecahan baru.

Di mata orang Amungme, Pemerintah dan PT FI tidak pernah membuat perjanjian atau persetujuan yang sejati dengan mereka sebagai pemilik tanah yang sah. Sebagai contoh, Perjanjian Januari 1974 yang dijadikan legitimasi PT FI bahwa mereka mendapat persetujuan dari penduduk lokal tidak pernah diakui oleh orang Amungme. Menurut mereka perjanjian itu penuh cacat. Waktu itu pemimpin mereka buta huruf, tidak mengerti isi, tidak ikut merencanakan, tidak menyadari implikasi perjanjian, dan yang terpenting bahwa mereka menandatangani perjanjian tersebut di bawah ancaman dan tekanan.⁹ Oleh sebab itu salah satu tuntutan yang gencar mereka sampaikan melalui media massa dan setiap orang yang mewawancarai mereka adalah perundingan atau negosiasi baru yang sejati antara masyarakat adat, PT FI, dan Pemerintah.

Kebiasaan pemerintah dalam melaksanakan kegiatan yang mensyaratkan persetujuan masyarakat yang berkepentingan seringkali tidak melalui musyawarah yang sejati. Kalau pun ada "musyawarah" biasanya itu merupakan pengarah dari pemerintah. Tak terkecuali di Irian Jaya praktek politik semacam ini terjadi. Biasanya konsep dirancang oleh pihak pemerintah dan masyarakat tinggal menandatangani atau membubuhkan cap jempol. Jika diperkirakan akan mendapatkan protes dan perlawanan masyarakat, maka biasanya pengkondisian dilakukan dengan mendatangi ru-

⁹Pengakuan langsung Tuarek Narkime, salah seorang penandatangan, dan Tom Beanal, salah satu saksi Perjanjian Januari 1974.

mah orang-orang yang dianggap "menentang". Mereka diberi "pengarahan baru" agar mau menyetujui rencana atau kepentingan pemerintah yang biasanya juga mengatasmakan pembangunan rakyat. Yang penting bagi aparat biasanya perjanjian tertulis dengan asumsi bahwa masyarakat akan merasa terikat dengan bukti hitam di atas putih itu. Pola perilaku aparat birokrasi ini bersumber dari budaya politik yang tidak menghargai hak-hak politik masyarakat secara umum.

Perilaku politik semacam itu betul-betul diuji kembali di Irian Jaya, khususnya di Timika. Masyarakat Amungme menolak model musyawarah semacam itu. Perjanjian demi perjanjian tertulis yang pernah dibuat selalu dibantah dan tidak dipatuhi dengan berbagai alasan. Dalam konteks kebudayaan "lain-lain" adalah tidak rasional membuat perjanjian atau kesepakatan dengan cara seperti di atas. Setiap individu secara tradisional tidak pernah merasa terikat dengan keputusan yang ia sendiri tidak dilibatkan, meskipun itu dibuat secara tertulis dan bermaterai. Bagi masyarakat perjanjian adalah kesepakatan yang diterima secara sukarela melalui proses perdebatan panjang dan kemudian dicamkan dalam hati.

Konflik Sosial Ekonomi

Rekognisi dalam bentuk sekolah, perumahan, klinik, dan fasilitas umum lainnya dipandang oleh masyarakat "lain-lain" sebagai tidak memadai. PT FI, menurut mereka, tidak adil hanya dengan sekali memberi setelah itu selesai. Padahal mereka tidak henti-hentinya mengeruk kekayaan tanah mereka. Dalam sistem budaya Amungme seorang pendatang yang "berkebun" di atas

tanah mereka selalu berkewajiban membagi sebagian hasilnya kepada pemilik tanah (resiprositas). Pendatang itu juga harus menyesuaikan diri dengan kehidupan setempat serta terlibat dalam berbagai hajatan sosial mereka. Ini berarti di satu sisi PT FI diharapkan secara berkesinambungan membantu menyejahterakan orang Amungme, di lain sisi PT FI harus menyesuaikan diri dengan penduduk setempat dan menghargai adat istiadatnya.

Masyarakat Amungme tidak memiliki pengalaman jual-beli tanah. Mereka juga tidak mengenal mekanisme dalam tradisi mereka tentang bagaimana transaksi atau pelepasan hak atas tanah. Tanah diakui, dikuasai, dan dimiliki atas dasar dan dilegitimasi mitos, sejarah lisan, dan religi. Dalam persepsi mereka, tanah itu tetap menjadi milik mereka dan mereka akan terus menuntut hal itu. Akhir-akhir ini sebagian orang Amungme sudah menyadari bahwa tidak mungkin mengusir PT FI dan merebut tanah mereka kembali. Oleh sebab itu orang-orang Amungme mencari peluang lain yang mereka rasa lebih realistis untuk dituntut dan menguntungkan masyarakat mereka.

Ide tentang kompensasi dalam bentuk uang dan penggantian sumber-sumber ekonomi yang hilang adalah hal baru yang muncul kemudian. Seiring dengan sosialisasi orang Amungme dengan dunia luar dan kenyataan bahwa tanah mereka telah memberi begitu banyak kemakmuran dan kesejahteraan bagi para pendatang timbulah kecemburuan sosial. Ini dinilai sebagai tidak adil. Para pendatang hidup makmur dari tanah mereka sementara mereka, para tuan tanah dan pemilik sah, tetap miskin dan terbelakang, bahkan semakin marginal.

Beralihnya penguasaan dan fungsi tanah, seperti dibahas di atas, membuat lahan berkebun dan kegiatan ekonomi subsisten penduduk lokal terganggu. Sebagai ganti orang Amungme menuntut agar bisa diprioritaskan dalam penerimaan pegawai di PT FI. Setelah sebagian orang Amungme dan Kamoro diterima sebagai karyawan ternyata masalahnya tidak selesai.

Dunia industri dan bekerja sebagai karyawan adalah fenomena yang relatif baru bagi orang Amungme. Mereka harus berangkat kerja dan pulang pada jam yang sama secara tetap setiap hari. Ini adalah suatu adaptasi budaya kerja yang luar biasa. Karena secara tradisional orang Amungme dan Kamoro tidak mengenal pola kerja yang rutin dan demikian ketat. Banyak karyawan Amungme dan Kamoro yang membolos dan tidak masuk kerja karena aktivitas sosial dalam masyarakatnya sehingga mereka dipecat atau digantikan orang lain.

Sistem gaji dan karir di PT FI dinilai sebagai tidak adil. Tidak bisa diterima oleh kebanyakan karyawan Amungme dan Kamoro yang merasa bekerja demikian lama (hingga 5-10 tahun) namun mendapatkan gaji yang lebih rendah dari karyawan lain dan tidak pernah dipromosikan menjadi pimpinan. Kenyataan semacam ini mendorong orang Amungme dan Kamoro menjadi eskapis dengan meninggalkan pekerjaannya. Ini sesuai dengan watak sosial yakni jika dalam kelompoknya ia merasa diperlakukan tidak adil dan masalahnya tak kunjung selesai biasanya orang cenderung menarik diri sambil berpikir suatu saat akan membuat perhitungan.

Pemerintah Pusat dan Daerah

Hingga empat tahun yang lalu, PT FI biasa melakukan apa saja tanpa konsultasi dengan pemerintah kecamatan. Beberapa tahun terakhir ini PT FI memang sering berkonsultasi sehubungan dengan rencana kegiatan mereka. Namun demikian PT FI di Timika tetap dominan dalam menentukan pengembangan wilayah Mimika Timur. Pemerintah lokal terkendala oleh masalah anggaran, waktu, kelambatan pengambilan keputusan, dan sumber daya manusia. Selain itu banyak hal di Timika -- yang menjadi bagian Kabupaten Fak-fak -- harus diputuskan oleh Bupati.¹⁰ Di kalangan masyarakat muncul persepsi bahwa pemerintah setempat dikendalikan oleh dan bergantung pada fasilitas PT FI. Tidak hanya itu, kunjungan dari pejabat propinsi atau pusat selalu dilakukan langsung dengan PT FI. Pertemuan formal pun sering terjadi di Tembagapura dengan fasilitas PT FI, bukan di kota kabupaten Fak-fak.

Kredibilitas pemerintah setempat di mata masyarakat luas sedang mengalami krisis. Masalah-masalah dan tuntutan yang muncul dari masyarakat hampir tidak pernah disampaikan ke Camat. Mereka cenderung langsung menyampaikan ke PT FI karena mereka beranggapan pemerintah kecamatan kurang tanggap dan kemampuan sumber dayanya sangat terbatas. Sedangkan PT FI, jika mau, bisa menyelesaikan dan memenuhi berbagai tuntutan secara cepat. Selain itu dalam masyarakat terdapat per-

¹⁰Kota Kabupaten Fak-fak sangat jauh dari Timika dan hanya bisa ditempuh dengan pesawat yang jadwalnya hanya sekali seminggu.

sepsi bahwa kecamatan lebih melayani kepentingan PT FI daripada masyarakat.

Pada sisi lain terlihat pula dominasi pemerintah pusat di Irian Jaya. PT FI dalam banyak hal lebih banyak berkonsultasi dengan pemerintah pusat di Jakarta. Diakui oleh banyak pihak bahwa Kontrak Karya PT FI 1967 dan 1991 sama sekali tidak melibatkan Pemda Tk I, Tk II, apalagi kecamatan. Bahkan sejumlah anggota DPRD Tk I mengaku tidak mengetahui isi kontrak karya itu.¹¹ Itu sebabnya bisa dipahami mengapa dalam krisis HAM 1995 justru Pemda Tk I dalam konferensi pers mengkritik PT FI. Demikian pula di Timika pejabat Pemda setempat dan perwira Kodim dan Polres mengkritik PT FI dalam perencanaan dan pembangunan kota Kuala Kencana. Bahkan salah seorang dari mereka mengatakan, "Kuala Kencana suatu saat akan menjadi Kuala Bencana".

Politik Pembangunan Wilayah

Pemerintah memiliki program khusus untuk masyarakat adat yang secara geografis terpencil dan masih menerapkan perladangan berpindah sejak Pelita I 1969. Departemen Pertanian mengembangkan program pertanian dan pemukiman yang menetap. Tujuannya adalah meningkatkan produktivitas, taraf hidup, dan mengurangi perusakan hutan. Sejalan dengan itu Departemen Sosial juga mengembangkan program pemukiman masyarakat "terasing" dan Departemen Dalam Negeri melakukan penataan desa-desa de-

ngan mengkonsentrasikan penduduk dalam satu wilayah agar mudah melakukan pembinaan.¹²

Inti dari kebijakan ketiga departemen tersebut adalah merelokasi masyarakat adat yang tinggal terpencar-pencar menjadi terpusat di satu lokasi. Dalam kasus Timika relokasi dipandang semakin strategis sejak kehadiran PT FI 1967 dan pecahnya Gejolak Sosial 1977. Keberadaan kampung di Waa dan desa-desa lainnya yang berdekatan dengan Tembagapura dan migrasi suku-suku pegunungan lain seperti Dani, Ekari, Moni dan Damal ke tempat ini dipandang sebagai masalah serius oleh PT FI dan Pemerintah. Dengan komposisi kelompok sosial yang terpencar-pencar dan konsentrasi penduduk di sekitar Waa dipandang sebagai potensi konflik sosial baru dan menyulitkan pemerintah memerangi pemberontakan OPM. Karena *pertama*, sangat sulit membedakan mana OPM dan mana penduduk biasa; *kedua*, pemerintah khawatir pengaruh OPM semakin besar terhadap penduduk. Oleh sebab itu pada 1980 Pemerintah Daerah Tk I, BPPT, dan PT FI merencanakan proyek relokasi orang Amungme dan Kamoro yang terpencar di gunung dan di pulau-pulau. Proyek ini terlaksana namun dengan berbagai protes dan kegagalan di beberapa hal.

Kegagalan yang dimaksud adalah bahwa desa-desa yang penduduknya dipindahkan masih dihuni karena sebagian besar dari mereka, orang Amungme, tidak betah di Timika karena penyakit malaria, iklim yang panas, dan kesulitan berkebun sehingga mereka kembali ke kampung di dataran tinggi.

¹¹Korano Nicolas juga pernah menyinggung hal ini dalam artikelnya, "Dari Tembagapura sampai Timika: Ketika Tanah Ulayat Berubah Fungsi" *Kompas*, Senin, 11 September 1995.

¹²Lihat Carolyn Cook, 1988, hal. 74-80.

Orang-orang Kamoro tidak betah dan kembali ke kampung lamanya seperti ke Pasir Hitam, ke Pulau Karaka, ke Pulau Puriri, atau ke kampung-kampung di pinggir sungai karena lokasi baru jauh dari sungai, pantai dan hutan bakau tempat mencari sagu dan ikan.

Kemungkinan pekerjaan yang ada di lokasi baru hanyalah bekerja pada PT FI. Sementara itu harus diakui bahwa peluang kerja di PT FI juga sangat terbatas dan kualifikasi yang mereka miliki untuk bekerja pun tidak kompetitif. Hingga akhir 1980-an boleh dikatakan di kampung-kampung asal mereka tidak dilakukan pembangunan fisik dengan harapan penduduk mau mengungsi ke Timika. Selain itu fasilitas yang pernah dibangun oleh PT FI sebagai janji January Agreement 1974 telah dihancurkan oleh ABRI ketika Gejolak Sosial 1977 meletus dan tidak boleh dibangun kembali.

Pembangunan sosial dan ekonomi masyarakat sejak 1967 hingga akhir 1980-an sempat terabaikan karena orientasi pemerintah yang kuat pada masalah keamanan. Pemukiman kembali sebagai langkah awal untuk membangun masyarakat Timika dan khususnya Amungme dan Kamoro mengalami kegagalan. Resistensi dan penolakan atas pemukiman kembali itu membuat pemerintah dan PT FI berkompromi dengan membangun sejumlah fasilitas sosial di desa-desa seperti Waa, Tsinga dan Aroanop. Namun hingga awal 1996 di kampung-kampung tradisional yang terpencil, baik di pegunungan maupun di pulau-pulau dan di pinggiran sungai, kekurangan guru, sekolah, klinik kesehatan, dan banyaknya anak-anak usia sekolah yang tidak sekolah, merupakan kenyataan umum yang belum dipikirkan bagaimana mengatasinya.

Perhatian pemerintah lebih kepada desa-desa formal. Kesan kuat yang muncul adalah bahwa pemerintah sengaja membiarkan kampung tradisional tidak memiliki fasilitas umum dan dalam keadaan yang tidak layak agar masyarakat mau bergabung dengan masyarakat lainnya di desa-desa buatan pemerintah.

Pengembangan Wilayah Timika Terpadu. Sejak lama Pemda Tk I Irian Jaya sebenarnya sudah menyadari persoalan-persoalan tersebut di atas. Di Jayapura, 7 Maret 1996 lalu -- 3 hari sebelum meletus kerusuhan sosial di Timika --, telah disusun materi Perencanaan dan Desain Pengembangan Wilayah Timika Terpadu.¹³ Panduan itu disusun berdasarkan kunjungan lapangan delapan hari, dari 17 sampai 25 Januari 1996, oleh tim gabungan "eksekutif dan legislatif" Pemda Tk I Irian Jaya bersama Pemda Tk II Fak-fak. Program utama Pengembangan Wilayah Timika Terpadu meliputi: (1) perbaikan kualitas sumber daya manusia; (2) pemenuhan kebutuhan dasar manusia; (3) penyediaan prasarana dasar ekonomi; (4) pengembangan ekonomi desa dan keluarga; (5) pembangunan motivasi dan prakarsa; (6) penataan pemukiman desa; dan (7) penataan ruang wilayah.

Ada beberapa langkah maju yang terlihat dalam buku panduan tersebut. *Pertama*, Pemda secara eksplisit sudah menyadari adanya keanekaan struktur sosial dan geografis setempat. *Kedua*, dimasukkannya desa-desa bermasalah politik seperti Tsinga, Aroanop, dan Waa sebagai sasar-

¹³Ir. H.E. Mackbon (Ketua Bappeda Tk I Irian Jaya), Pengembangan Wilayah Timika Terpadu, Pemda Tk I Irian Jaya, Jayapura, 1995.

an pengembangan. *Ketiga*, adanya program pendirian koperasi di desa Waa yang sebelumnya selalu ditentang oleh ABRI dan PT FI. Hal-hal tersebut menunjukkan adanya perubahan cara pandang mereka dan sekaligus kemenangan bagi penduduk lokal mempertahankan desa-desa tersebut dan inisiatif pendirian koperasi di Waa.

Namun rencana pengembangan wilayah Timika terpadu itu masih perlu beberapa penyempurnaan. *Pertama*, partisipasi masyarakat lokal dalam proses pengembangan wilayah tidak tampak dalam buku panduan. Ini juga bisa dianalisis dari proses kunjungan lapangan hingga tersusunnya panduan tersebut sangat singkat, hanya 3 bulan. Penyusunannya pun dibuat di Jayapura terbatas di kalangan Pemda dan PT FI. Pola perencanaan tetap mencerminkan pola lama dari atas ke bawah (*top-down*). Masalah yang akan muncul dari pola semacam ini adalah masyarakat tidak merasa terlibat dan tidak mampu menumbuhkan komitmen masyarakat untuk terlibat secara aktif.

Kedua, sebagian besar dari tujuh butir program berupa rencana pembangunan fisik. Masalah-masalah sosial dan budaya yang justru selama ini menjadi penyebab utama hampir tidak memperoleh perhatian. Tidak terdapat pemikiran yang menyangkut bagaimana menjembatani kesenjangan budaya politik, perbaikan hubungan antara masyarakat, pemerintah dan PT FI.

Ketiga, program-program yang bertujuan langsung dalam memberdayakan masyarakat sangat terbatas. Program pembangunan motivasi dan inisiatif masyarakat sangat terbatas pada kelembagaan formal di desa. Lembaga-lembaga sosial baru seperti LEMASA justru tidak diperhitungkan.

Padahal kelompok inilah yang selama ini secara efektif mengatasmakan suku Amungme memperjuangkan kepentingan orang Amungme. Reputasi lembaga tersebut sudah dikenal secara nasional dan internasional. Kemampuannya mempengaruhi opini publik dan akses ke media massa sangatlah besar. Dengan tidak melibatkan kelompok tersebut bisa jadi upaya untuk merangkul dan melibatkan masyarakat setempat menjadi terhambat.

Keempat, pelaksanaan langsung ditangani oleh Pemda Tk I dan Pemda Tk II. Secara teknis, dikhawatirkan akan terbengkelai karena orang-orang yang duduk di dalamnya adalah aparat Pemda yang pasti memiliki kegiatan rutin di kantornya masing-masing. Sangat sulit diharapkan bahwa mereka mampu mencurahkan seluruh waktu, tenaga, dan pikirannya, berada di lokasi sepanjang waktu dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan proyek-proyek yang dikembangkan dan akan berlangsung lama. Selain itu, Timika secara geografis berjauhan dari pusat provinsi dan kabupaten.

Program Sosial PT FI

Dalam kehidupan tradisional ketika suatu kelompok sosial hendak membuat kegiatan bersama seperti membuka kebun atau membuat pesta adat biasanya diadakan pertemuan lebih dahulu. Di sini para laki-laki dewasa berkumpul membicarakan rencana bersama. Setiap orang sesuai dengan posisi dan kemampuan masing-masing menentukan kontribusi dan perannya dalam hajatan tersebut. Semakin besar peran seseorang, semakin tinggi prestisenya di mata masyarakat. Setiap orang dalam ko-

munitas berusaha semaksimal mungkin menunjukkan perannya.

PT FI mengembangkan departemen *Sustainable Development* (SD) yang di dalamnya tercakup *Community Development* (CD), *Business Incubator* (BI), *Malaria Control* (MC), dan *Freeport Irian Jaya Foundation* (FIJF) yang bergerak di bidang derma. Dana yang dihabiskan untuk "*Local Area Development and Charity*" dari tahun ke tahun meningkat. Pada 1991 sebesar enam juta dollar, 1993 sebesar 13 juta dollar, 1995 menjadi 23 juta dollar. Biaya yang dikeluarkan pada 1995 merupakan 1,5 persen dari pendapatan PT FI. Dari segi kuantitas sumbangan PT FI terhadap pengembangan masyarakat lokal di Timika relatif besar.

Kegiatan sosial PTFI baik dalam bentuk CD, BI, FIJF, maupun MC direncanakan dan dilaksanakan sendiri oleh karyawan PT FI. Masyarakat yang menjadi sasaran dari kegiatan tersebut tidak dilibatkan. Bagi orang Amungme tidak pernah jelas apa isi, tujuan, dan manfaat kegiatan PT FI sebenarnya. Mereka hanya bisa menduga-duga sesuai dengan kemampuan mereka memahami. Kritik umum yang selalu disampaikan adalah bahwa PT FI tidak mengerti kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya. Sehingga seringkali kegiatan PT FI dinilai banyak yang tidak mencapai sasaran. Itu semua, menurut masyarakat "lain-lain", karena PT FI tidak pernah duduk bersama dengan tokoh-tokoh lokal yang representatif untuk membicarakan dan memutuskan jenis kegiatan yang bisa dilaksanakan bersama. Bagi masyarakat apa yang dilakukan oleh PT FI dalam program sosial belum pernah bisa mereka hayati sebagai sesuatu yang bermakna bagi mereka.

Secara subyektif masyarakat "lain-lain" memang belum menempatkan persoalan kesehatan, pendidikan, dan/atau kesempatan mengembangkan usaha ekonomi, sebagai persoalan yang nyata dan mendesak. Bagi mereka program pengembangan masyarakat ini dilihat sebagai persoalan eksistensi sosial dan kepemimpinan lokal. Dengan tidak melibatkan mereka dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan kontrol, membuat mereka merasa tidak diakui keberadaannya atau kemampuannya. Para pemimpin lokal merasa tidak berfungsi dalam proses transformasi sosial yang sedang terjadi. Perasaan tersisih dan terabaikan semacam ini bisa sangat kontraproduktif dan niat positif yang inheren dalam program sosial itu sendiri menjadi tak terapresiasi oleh masyarakat.

Semua upaya ini dimulai secara efektif baru sekitar 1990 untuk memperbaiki citra PT FI, tidak lama setelah ada kepastian bahwa ditemukan cadangan tembaga dan emas baru untuk sekitar 50 tahun dan kontrak karya akan diperbaharui 1991. Sebelum 1990, belum tampak kegiatan sosial PT FI yang signifikan dalam membantu perkembangan dan kemajuan masyarakat setempat. Sebagai perusahaan tambang, mengurus kegiatan sosial sering dilihat sebagai beban tersendiri dan secara tersamar bahwa masalah-masalah sosial seharusnya menjadi urusan pemerintah. Namun pemerintah setempat sendiri mempunyai banyak keterbatasan dan pemerintah pusat sejak lama mengabaikan hal ini.

Upaya keras PT FI dalam mengembangkan program-program sosial dari 1990 hingga 1996 belum membuahkan hasil seperti yang mereka harapkan. Peristiwa pelang-

garan HAM 1995 semakin memperburuk citra PT FI di mata publik dalam negeri maupun manca negara. Vonis perusahaan asuransi OPIC yang membatalkan jaminan politiknya mengukuhkan keyakinan publik bahwa PT FI adalah terdakwa utama. Hukum belum juga selesai. Peristiwa kekerasan Timika Maret 1996 memaksa PT FI untuk mengadakan "perundingan" dengan masyarakat "lain-lain". Sayangnya, dalam perundingan itu, dialog sejati belum terjadi.

Dalam persepsi PT FI posisi mereka secara politik dan ekonomi sebenarnya sangatlah kuat dan tak tergoyahkan. Jaminan politik Pemerintah Indonesia beserta jajaran ABRI serta dukungan segala fasilitas untuk mempermudah operasi perusahaan tidak perlu diragukan dan sangat kecil kemungkinannya bahwa pemerintah berubah sikap. Jaminan itu terpatri di Jakarta. Namun PT FI lupa bahwa ide membangun interaksi secara manusiawi serta memberdayakan masyarakat setempat bukanlah semata-mata himbauan moral atau sekedar untuk *public relation*. Persoalan itu mempunyai sangkut paut dengan keuangan, kelangsungan produksi dan operasi yang memang vital bagi perusahaan.

Peristiwa peledakan pipa konsentrat dan Gejolak Sosial 1977 serta peristiwa kekerasan Timika 1996 adalah bukti kuat bahwa konotasi atau pemaknaan sosial yang buruk dari masyarakat "lain-lain" bisa mengganggu keuangan dan operasi perusahaan. Alasan orang Amungme dan suku-suku lain mengamuk pada bulan Maret lalu pasti tidak didasarkan oleh pembuktian fakta empiris dengan metode yang ketat dan bisa dipertanggungjawabkan validitasnya. Yang

menggerakkan mereka adalah pemaknaan sosial mereka atau konotasi sosial mereka tentang PT FI. Fakta tentang kecelakaan Welinus Kogoya hanyalah picu. Apa pun realitas obyektifnya tidak penting untuk masyarakat, mereka hanya butuh alasan untuk marah dan mengamuk. Akibatnya kerusakan terjadi di banyak gedung PT FI dan operasi tambang sempat terhenti selama beberapa hari dan itu berarti kerugian secara finansial buat PT FI.

Seluruh paparan di atas memperjelas gambaran kita tentang format dan tataran konflik yang terjadi. Pada satu sisi, konflik dan perbedaan terus berlangsung tanpa adanya upaya dialog dan komunikasi yang memadai untuk mendapatkan jalan keluar. Seperti disinggung dalam awal makalah ini bahwa yang terjadi akhirnya hanyalah dominasi PT FI dan pemerintah atas masyarakat "lain-lain". Sistem budaya "lain-lain" yang sebenarnya memiliki nilai-nilai demokrasi, otonomi, kepemimpinan yang berakar dan berpihak ke bawah tidak diberi ruang yang memadai dan dengan sendirinya tidak mampu secara efektif mewarnai proses politik yang cenderung searah.¹⁴

Pada sisi lain, sebagai akibat dari perlawanan masyarakat "lain-lain" yang diwarnai dengan kekerasan dan tekanan publik dari dalam dan luar negeri, pemerintah maupun PT FI sebenarnya mulai menyadari perlunya langkah baru untuk memperbaiki kondisi sosial, ekonomi, dan politik

¹⁴ Bandingkan dengan Mohtar Mas'ood, 1994, hal. 97-102.

di Timika. Pemerintah Daerah Tk I Irian Jaya, misalnya, sudah mencoba untuk merumuskan rencana pengembangan wilayah Timika terpadu. Namun kadar keterpaduan dalam rancangan dan kemampuan untuk merumuskan pendekatan dan program alternatif belum terlihat. PT FI juga mencoba mencari jalan keluar. Upaya mengembangkan program-program sosial dan mengundang auditor lingkungan dan sosial untuk mengevaluasi dan memecahkan berbagai masalah lingkungan dan sosial budaya bisa dipahami sebagai refleksi atas kesadaran baru itu.

Pemberdayaan Masyarakat "Lain-lain" Gagasan Alternatif¹⁵

Akibat dari konflik berkepanjangan itu semua pihak mengalami kerugian. Kerugian itu terutama dialami oleh masyarakat Amungme dan Kamoro. Kemajuan dan perkembangan di wilayah Timika tidak bisa mereka manfaatkan. Mereka cenderung menjadi penonton atas kemakmuran baru para pendatang di tanah kelahiran mereka. Perubahan drastis di Timika sebagian besar hanya menciptakan disintegrasi sosial budaya lokal. Pada satu sisi mereka tidak bisa lagi bertahan dengan pola kehidupan budaya lama akibat desakan pendatang, namun pada sisi lain mereka tidak cukup siap untuk bersaing memanfaatkan peluang yang ada pada perubahan.

Sebagai masyarakat asli secara ideal mereka berhak hidup dengan kebudayaan-

nya sendiri. Namun agresivitas perubahan yang berupa ekspansi modal dan kehadiran para migran dari berbagai wilayah Indonesia tidak bisa dibendung, bahkan oleh pemerintah sekalipun. Masyarakat "lain-lain", Amungme dan Kamoro, tidak mungkin menghindari perubahan. Cepat atau lambat marginalisasi penduduk asli pasti terjadi. Sejarah di banyak daerah menunjukkan, para pendatang pasti akan mendominasi sumber-sumber ekonomi dan politik di suatu daerah.

Upaya yang paling realistis hanyalah meminimalkan tingkat marginalitas masyarakat "lain-lain". Harapan itu bisa disandarkan pada kemauan politik pemerintah. Kemampuan pemerintah memungkinkan PT FI untuk ikut mendukung pengembangan masyarakat "lain-lain". Selain itu kehadiran LSM juga mutlak dalam upaya pemberdayaan masyarakat semacam ini. Namun ada sejumlah prasyarat yang harus dipenuhi sebelum gagasan itu dirumuskan lebih lanjut. *Pertama*, pemerintah harus mengkaji ulang strategi pembangunan pedesaan dan masyarakat "terasing" mulai dari asumsi dasar, perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi. Termasuk di dalamnya koreksi atas pendekatan keamanan. *Kedua*, pemerintah harus membuka peluang bagi LSM untuk terlibat dalam menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam membangun diri mereka sendiri. Tentu yang dimaksud bukan LSM plat merah yang amatir, tidak mandiri, dan tidak memiliki komitmen terhadap masyarakat lokal. *Ketiga*, PT FI menempatkan diri sebagai penyandang dana pendamping, selain dana utama yang berasal dari pemerintah. Dana sumbangan PT FI bisa dikaitkan dengan tuntutan Maret 1996 sebesar satu persen dari pendapatan PT FI.

¹⁵Sebagian dari gagasan saya ini pernah dimuat dalam *Interim Report. Social Audit of PT Freeport Indonesia*, 1996.

Langkah selanjutnya adalah mengajukan pertanyaan: bagaimana strategi pemberdayaan yang *feasible* untuk dikembangkan dalam masyarakat Amungme dan Kamoro? Kenyataan semacam ini tidak cukup hanya dijawab dengan mengatakan bahwa pendekatan *bottom-up* harus dilakukan atau partisipasi harus ditumbuhkan. Gagasan yang diuraikan di bawah ini tidak berpretensi untuk menjawab semua persoalan pemberdayaan masyarakat desa di seluruh wilayah Irian Jaya. Saya percaya setiap masalah lokal memerlukan pertimbangan yang bersifat lokal pula.

Uraian pemikiran saya berikut ini terdiri dari: *pertama*, saran-saran dasar dan umum strategi pemberdayaan masyarakat desa yang terdapat pada sub a. hingga sub f; *kedua*, saran-saran khusus yang ditujukan kepada pemerintah daerah maupun pusat pada sub g. dan seterusnya.

a. *Penelitian Budaya sebagai Basis Pemahaman*

Di kalangan pemerintah dan PT FI harus ditumbuhkan kesadaran bahwa persoalan kesenjangan dan konflik bergerak pada tataran budaya politik. Perbedaan tersebut harus dijembatani dengan suatu pemahaman terhadap kebudayaan lokal. Pemahaman hanya dapat diperoleh dengan penelitian sosial yang memadai tentang masyarakat yang akan dikembangkan. Penelitian itu bisa antropologi atau sosiologi. Tim peneliti harus melakukan penelitian mendalam tentang struktur sosial, kepemimpinan, dan sistem budaya lokal. Secara akademik dan teoretis penelitian harus berkualitas dan didukung dengan dasar-dasar metodologi yang bisa diper-

tanggungjawabkan secara ilmiah. Untuk itu penelitian jangka panjang selama satu hingga dua tahun merupakan keharusan. Pengamatan dan pengumpulan data-data empirik benar-benar dapat dilakukan dan dapat dipertanggungjawabkan. Hasil-hasil akhir penelitian harus benar-benar mampu menjadi basis pemahaman dalam merumuskan perencanaan pemberdayaan masyarakat.

b. *Keterlibatan LSM*

Banyak hal yang dibutuhkan oleh masyarakat adat dalam proses pemberdayaan. Antara lain pengembangan kelembagaan, pengembangan kepemimpinan lokal, dan pelatihan-pelatihan untuk kegiatan ekonomi baru. Menurut hemat penulis, mediator dan pelaksana yang paling ideal adalah organisasi non-pemerintah yang bergerak di bidang pengembangan masyarakat (LSM). PT FI dan Pemerintah disarankan untuk tidak secara langsung terlibat dalam program-program tersebut. Terlalu sukar bagi PT FI sebagai perusahaan penambangan untuk juga menangani program pengembangan masyarakat. Pemerintah lokal yang terbatas pada tingkat kecamatan memiliki kendala yang cukup besar terutama dalam sumber daya manusia. Selain itu keduanya, baik PT FI maupun pemerintah, adalah aktor-aktor yang terlibat langsung dalam konflik dengan masyarakat. Keterlibatan yang langsung dari kedua unsur itu akan mengakibatkan konflik lama terulang lagi. Peran PT FI terletak pada penyediaan dana dan pemerintah mendukung untuk penyiapan infrastruktur yang diperlukan. Kegiatan-kegiatan sosial yang selama ini sudah ditangani oleh PT FI disarankan untuk diserahkan kepada LSM.

LSM yang disarankan adalah LSM yang memenuhi syarat sebagai berikut:

- tidak mempunyai masalah politik dengan pemerintah dan PT FI;
- memiliki pengalaman dan cerita sukses dalam mengembangkan masyarakat lokal;
- memiliki staf ahli dan pekerja sosial yang profesional;
- memiliki kemandirian dan komitmen terhadap masyarakat lokal;
- bersedia bekerja untuk kebutuhan jangka panjang secara sinambung.

c. *Pengembangan Kelembagaan dan Kepemimpinan*

Masyarakat adat di Timika membutuhkan bantuan dalam membangun dan mengembangkan lembaga yang dapat mewakili dan berbicara atas nama mereka dalam berhubungan atau menyelesaikan masalah yang timbul dengan dunia luar. Usaha pengembangan kelembagaan ini direncanakan dan dilaksanakan dengan didasarkan pada hasil penelitian sosial yang sudah dilakukan sebelumnya. PT FI dan pemerintah diharapkan mendukung sepenuhnya upaya pengembangan kelembagaan ini.

Pada intinya poin pengembangan kelembagaan ini diarahkan pada pengembangan, pengorganisasian, dan pemberdayaan masyarakat. Cara ini bisa memberi ruang bicara yang lebih besar, memberikan kesempatan lebih besar agar persoalan dan kritik lebih terartikulasi dengan saluran organisasi yang jelas. Para pemimpin lokal bisa menggunakan media ini untuk mewakili kepentingan masyarakatnya, baik berupa protes maupun aspirasi masyarakat.

Masyarakat bisa belajar berorganisasi dengan cara baru dan pada saat yang sama kepemimpinan lokal bisa dimunculkan.

Bagaimanapun juga rekomendasi ini harus dipandang dalam perspektif jangka panjang dalam konteks pengembangan disiplin sebagai *civil society*. Secara budaya masyarakat ini memiliki potensi lokal demokrasi seperti musyawarah yang terbuka dan sifat kepemimpinan yang egaliter dan otonom. Namun potensi tersebut mau tidak mau harus menyesuaikan diri dengan konteks kehidupan sosial dan politik yang lebih besar. Pengembangan lembaga ini sebagai ajang latihan masyarakat lokal untuk mulai memahami kehidupan sosial dalam konteks sistem sosial politik nasional. Adaptasi sosial pada kehidupan modern dan semangat pembangunan dimungkinkan melalui cara ini.

Dengan pemberdayaan sosial ini mereka akan lebih mengerti hak dan kewajiban mereka dalam rangka sistem sosial yang lebih besar. Mereka perlu mengerti hukum, sistem legal, bagaimana pemerintah bekerja, kapitalisme, bisnis, dan sebagainya. Mereka perlu secara bertahap diintegrasikan dalam tantangan kehidupan modern sehingga mereka bisa mengerti bagaimana bertingkah laku dalam cara yang memungkinkan mereka menyadari aspirasi mereka dalam batas-batas hukum yang ada. Dengan demikian, kendala dasar yang selama ini membentangi antara masyarakat lokal, pemerintah, dan PT FI, yakni perbedaan budaya politik, dapat sedikit demi sedikit dikurangi dengan saling pengertian akan kebudayaan masing-masing.

d. *Negosiasi Ulang Masyarakat "lain-lain", PT FI, dan Pemerintah*

Tuntutan yang sering disampaikan oleh pemimpin-pemimpin lokal Amungme dan Kamoro adalah diadakannya negosiasi ulang yang lebih demokratis. Tuntutan tersebut harus dipandang sebagai usulan yang serius. Negosiasi harus dipersiapkan dengan baik dalam arti pihak masyarakat lokal harus mempersiapkan diri sebaik mungkin. Negosiasi ini diharapkan mampu menghasilkan perjanjian yang merupakan koreksi dari *January Agreement 1974*. Dalam kesempatan ini persoalan mendasar yang selama ini belum terpecahkan misalnya tanah, hubungan sosial dan kerusakan lingkungan dapat dibicarakan dengan lebih terbuka.

Negosiasi ulang sebaiknya dilakukan sebagai langkah lanjutan setelah pengembangan kelembagaan. Dengan asumsi bahwa upaya pengembangan kelembagaan di atas dapat mempersiapkan masyarakat untuk merumuskan masalahnya sendiri dengan advokasi LSM. Dengan itu posisi masalah dalam konteks hukum nasional dan aspirasi-aspirasi yang realistis bisa mereka ajukan dan dalam jangka panjang menguntungkan masyarakat lokal. Selain itu masyarakat mesti dibantu oleh seorang pengacara yang bisa diterima masyarakat dan akan mendampingi mereka dalam proses negosiasi nanti.

Negosiasi yang akan dilakukan sebaiknya suatu dialog segitiga, perwakilan masyarakat lokal, pemerintah dan PT FI. Negosiasi ini diharapkan dapat merumuskan langkah-langkah apa yang perlu diambil dalam memperbaiki hubungan antara ketiga pihak tersebut. Demi berhasilnya negosiasi sejati yang sejajar dan ter-

buka, disarankan untuk tidak melibatkan ABRI atau melakukan tekanan-tekanan tertentu untuk memaksakan kehendaknya pada masyarakat. Perlu disadari oleh pihak pemerintah dan PT FI bahwa negosiasi pasti tidak akan berlangsung mulus dan tidak bisa selesai dengan cepat. Perbedaan pendapat antara ketiga pihak dan bahkan antar anggota perwakilan masyarakat sendiri pasti akan muncul.

e. *Peningkatan Partisipasi Masyarakat*

Kritik utama dari masyarakat terhadap kegiatan sosial PT FI adalah pada aspek partisipasi. Seluruh jenis dan strategi pelaksanaan dan pengembangan program selama ini ditentukan dan dilakukan sendiri oleh PT FI. Masyarakat hanya diharapkan mendukung menyukseskan program-program yang ada.

Fase peningkatan partisipasi merupakan fase berikutnya setelah pengembangan kelembagaan lokal sudah berjalan. Dengan terbangunnya lembaga-lembaga sosial lokal lebih mudah bagi pemerintah atau PT FI untuk berhubungan dengan pemimpin-pemimpin lokal. Kemampuan membangun komunikasi dengan pemimpin-pemimpin lokal yang benar-benar berakar ke masyarakat membuat kesenjangan persepsi, kesalahpahaman, dan apriori bisa dikurangi. Konflik yang muncul dapat segera dirundingkan untuk menentukan secara bersama jalan keluarnya. Jadi salah satu agenda penting yang perlu dilakukan secara reguler adalah pertemuan segitiga, wakil-wakil dari masyarakat, pemerintah, dan PT FI. Pertemuan berkala ini penting untuk terus memantau dinamika yang berkembang baik dalam interen masyarakat, maupun di antara ketiga pihak tersebut. Selain itu da-

lam forum ini dapat dirumuskan secara bersama-sama kegiatan apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat. Jadi jenis-jenis kegiatan apa yang perlu dikembangkan dalam upaya pemberdayaan sosial dan ekonomi masyarakat haruslah merupakan hasil musyawarah bersama.

Kemampuan mengelola konflik bagi aparat pemerintah yang bertugas di Irian Jaya sangatlah penting. Frekuensi konflik yang akan dibawa ke dalam forum pasti akan tinggi mengingat budaya konflik yang masih begitu kuat. Justru kita harus penasaran jika di suatu daerah di Irian Jaya tidak terdengar konflik yang muncul ke permukaan. Inti konflik internal pada masyarakat lokal sebenarnya kompetisi individual atau kelompok. Energi konflik bisa diarahkan pada kompetisi yang positif dalam usaha-usaha ekonomi atau kegiatan sosial lain.

Seperti yang dikatakan pada bab sebelumnya bahwa definisi lokal tentang siapa lawan dan kawan harus diubah terlebih dahulu. Perbaikan hubungan antara masyarakat lokal dengan PT FI dan pemerintah dengan sendirinya akan meningkatkan partisipasi masyarakat. Karena pada dasarnya masyarakat Irian Jaya sangat partisipatif dan mempunyai kadar inisiatif tinggi jika ia merasa bisa terlibat dan mampu memberikan kontribusi dalam suatu kegiatan sosial tertentu. Dalam hal ini kombinasi pendekatan personal dan kelompok sangatlah penting.

f. Pemberdayaan Sosial dan Ekonomi

Meskipun sudah dikatakan bahwa jenis kegiatan sosial dan ekonomi harus ditentukan bersama masyarakat, PT FI, dan pemerintah, perlu pula ditambahkan di sini bahwa kegiatan-kegiatan tersebut ha-

ruslah memiliki kaitan dengan pengetahuan dan keahlian tradisional yang mereka miliki. Misalnya untuk orang Kamoro, usaha ekonomi baru yang perlu dikembangkan adalah pengembangan ketrampilan baru dalam teknik penangkapan ikan dan alat-alat yang diperlukan. Atau pelatihan bengkel yang diarahkan pada perbaikan mesin-mesin motor yang digunakan untuk perahu. Dengan demikian pelatihan yang dilakukan tidak harus mulai dengan pengetahuan yang mutlak baru. Setiap jenis mata pencaharian sangat terkait dengan kebudayaan masing-masing.

g. Perubahan dari Kecamatan ke Kabupaten

Salah satu keterbatasan pemerintah di Timika adalah perwakilannya yang hanya sebatas tingkat kecamatan. Keberadaan pemerintah pada tingkat ini sangat tidak memadai untuk mengelola persoalan kemasyarakatan, ekonomi, dan budaya yang sangat kompleks di daerah ini. Masalah-masalah yang muncul selama ini sangat lambat penyelesaiannya juga dikarenakan oleh keterbatasan pemerintah lokal. Keputusan seringkali harus menunggu proses panjang di kota kabupaten Fak-fak yang secara geografis sangat jauh dan hanya bisa ditempuh dengan pesawat yang hanya seminggu sekali. Oleh sebab itu dinamika sosial di daerah ini sangat didominasi oleh PT FI yang memang memiliki sumber daya yang jauh lebih besar. Dilihat dari segi penduduk dan kegiatan ekonomi serta kota-kota yang sudah berkembang, daerah kecamatan Mimika Timur ini sudah sangat siap menjadi kabupaten. Menteri Negara dan Lingkungan Hidup, Sarwono Kusumaatmaja, dalam jumpa pers bulan Juni, sudah mengisyaratkan akan dibentuknya

pemerintah daerah tingkat II di daerah ini. Hanya saja prosesnya perlu dipercepat.

h. Kehadiran ABRI dan Pendekatan Keamanan

Strategi pendekatan keamanan terhadap wilayah ini yang selama ini sudah dilakukan perlu dikoreksi ulang. Kehadiran ABRI di wilayah ini, selain terbukti berhasil menjaga keamanan, namun harus dibayar dengan terciptanya iklim hubungan sosial yang buruk antara pemerintah dengan masyarakat. Masyarakat lokal, terutama orang Amungme di pegunungan, merasa kebebasannya hilang dan hidup dalam tekanan politik.

Saran untuk membangun hubungan yang lebih baik dengan masyarakat lokal seperti diusulkan di atas perlu lebih ditonjolkan dalam pelaksanaannya. Kekerasan dan tindakan yang bersifat mengekang dari aparat keamanan sebaiknya segera dikurangi, tanpa harus mengurangi kewaspadaan pada gangguan OPM. Hubungan yang baik antara masyarakat dengan pemerintah akan dengan sendirinya mengurangi dukungan dan mengucilkan OPM dari masyarakatnya. Perlu dipahami bahwa masyarakat Amungme sangat pragmatis dalam menentukan keberpihakannya. Jika masyarakat menilai kehadiran pemerintah memang benar-benar menguntungkan kepentingan dan sesuai dengan aspirasi mereka maka dengan sendirinya keberpihakan terhadap pemerintah akan lebih besar.

Penutup

Dari diskusi panjang ini bisa disimpulkan bahwa konflik di Timika bersumber pada kesenjangan budaya politik. Kesen-

jangan dasar ini kemudian diperburuk oleh kenyataan historis hubungan antara masyarakat "lain-lain", pemerintah, ABRI, dan PT FI. Selama 30 tahun kesenjangan budaya politik bukannya dimediasi dengan dialog budaya malahan diperlebar dengan berbagai praktek politik dari pemerintah, ABRI, dan PT FI. Akibatnya di kalangan masyarakat "lain-lain" sudah tertanam sikap permusuhan yang sangat kuat pada pihak luar. Keengganan untuk dialog dan kecenderungan dominasi yang kuat dari pihak luar akhirnya melahirkan perlawanan masyarakat "lain-lain" dengan cara kekerasan.

Untuk memperbaiki hubungan sosial dan membantu masyarakat lokal memberdayakan diri mereka sendiri harus dimulai dengan pemahaman yang komprehensif tentang kebudayaan Amungme dan Kamoro melalui penelitian ilmiah jangka panjang. Pemahaman ini selanjutnya dapat dijadikan basis perencanaan program-program pemberdayaan masyarakat. Karena hubungan masyarakat, pemerintah dan PT FI yang masih buruk, sebaiknya dilibatkan LSM untuk berperan sebagai mediator. Perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi harus dikerjakan dengan partisipasi penuh dari masyarakat "lain-lain".

Lembaga adat lokal yang bisa memunculkan peran pemimpin dan mewakili kepentingan masyarakat "lain-lain" perlu segera dibentuk dengan bantuan LSM luar. Lembaga ini akan menjadi wahana belajar bersama bagi pemimpin lokal dengan advokasi LSM. Lembaga ini juga berkaitan dengan persiapan masyarakat "lain-lain" untuk melakukan negosiasi baru dengan PT FI dan Pemerintah dalam rangka penye-

lesaian tanah dan isu-isu lainnya yang selama ini belum terpecahkan.

Gagasan pemberdayaan itu pada intinya mengarah pada adaptasi kehidupan "lain-lain" ke dalam konteks kehidupan mayoritas bangsa. Tak satu pun kelompok masyarakat "lain-lain" di negeri ini yang bisa terus mengasingkan diri atau menghindari gelombang perubahan baru. Rekayasa sosial apa pun harus disadari sejak awal bahwa tidaklah mungkin membebaskan masyarakat "lain-lain" dari proses marginalisasi. Namun upaya minimalisasi harus tetap dilakukan dengan, salah satunya, memberdayakan mereka sehingga mampu beradaptasi dan ikut bermain dalam sistem sosial yang relatif baru bagi mereka.

DAFTAR PUSTAKA

- Barthes, Roland. 1957. *Mythologies*. Paris. Editions de Seuil; 1964. "Eléments de Sémiologie" dalam *Communications*, 4, 91-135. Paris. Editions de Seuil.
- Beanal, Tom. (tanpa tahun). *Amungme: Magaboarat Negel Jombei-Peimbei* (tidak diterbitkan).
- Coenen, J. OFM. 1963. "Beberapa Aspek dari Kebudayaan Mimika yang Rohani" (tidak diterbitkan).
- Cook, Carolyn. 1988. *Traditional Tribal Land Tenure and the Effects of Development: a Case Study of the Amungme of Irian Jaya Indonesia*, Ph.D. Thesis, Washington State University.
- Gee, Lim Teck. dan Alberto Gomes. 1993. *Suku Asli dan Pembangunan di Asia Tenggara*, Yayasan Obor Ind., Jakarta.
- Manembu, Niesjc. 1991. *The Sempan, Nduga, Nakai, Amungme Peoples*, WWF Project 4521, Jayapura.
- Mansoben, Johzua. 1995. *Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya*, LIPI-RUL, Jakarta.
- Masinambow, EKM. dan Paul Haenen (ed.) 1994. *Kebudayaan dan Pembangunan di Irian Jaya*, LIPI-RUL, Jakarta.
- Masinambow, E.K.M. 1995. Kebudayaan "lain-lain". Beberapa catatan pengantar. *Masyarakat Indonesia*. Jilid XII, no. 1, hal. 1-8.
- Mas'ood, Mohtar. 1994. *Demokratisasi Pedesaan. Negara, Kapital, dan Demokrasi*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Rahanggiar, S. 1994. "Etnografi Suku Bangsa Kamoro" (tidak terbit). Timika, PTFI; 1995. "Masyarakat Suku Bangsa Kamoro di Desa Paumako" (tidak terbit). Timika, PT FI.
- Trenkenschuh, Frank. 1970. "Border Area of the Asmat", dalam *An Asmat Sketchbook*.
- Widjojo, Muridan S. dkk. 1995. *Perang Suku dan Pembangunan dalam Perspektif Masyarakat Balim*, Panitia Perdamaian Wamena-Kurima, Wamena.
- Widjojo, Muridan S. 1996. *Sistem Sosial, Kepemimpinan, dan Pergeseran pada Masyarakat Dani Balim di Irian Jaya*, LIPI, Jakarta.

DOKUMEN

- Governor of Irian Jaya. 1995. *Conclusion on Investigation on Land Title Issues in Timika Believed to have Ignited Human Rights Violations*. Press Release, Jayapura.
- Labat-Anderson Incorporated. 1996. *Interim Report. Social Audit of PT Freeport Indonesia*, Jakarta.
- Mulyono, Sahid. 1971. Report of Investigation to the Freeport Indonesia Project at Amamapare. Laporan Kepala Agraria, Irian Barat.
- Pemda Tk.I Irian Jaya. 1996. *Pengembangan Wilayah Timika Secara Terpadu*, Jayapura.
- PT Freeport Indonesia. 1995. *Amungme Culture Report*, Tembagapura.
- PT Freeport Indonesia. (tanpa tahun). "Background Materials for the Social Assessment of Kuala Kencana and the Surrounding Communities within the Kecamatan of Mimika Timur".

Analisis Peristiwa

Memahami Kritik dan *Gebug* dalam Relativisme Budaya Politik

Februari-Maret 1997

Nico Teguh Budi

DALAM bulan Februari-Maret 1997 ini, suhu perpolitikan mengalami eskalasi, tidak saja sebagai akibat/ekses berbagai kerusuhan tetapi yang lebih menarik perhatian adalah adanya fenomena *gebug* dan penangkapan beberapa aktivis politik. Untuk yang kedua kalinya secara terbuka, tanggal 28 Februari 1997 Presiden Soeharto memunculkan pernyataan keras mengenai "gebug" dalam acara temu wicara seusai meresmikan Asrama Haji Donohudan, Boyolali. Presiden antara lain mengatakan, "Saya tidak akan keberatan turun dari jabatan selaku presiden ... Asalkan semua itu ditempuh melalui cara-cara yang konstitusional. Kalau sampai melanggar hukum, *tak gebug betul*" (*Adil*, No. 22, Maret 1997: 4).

Pernyataan keras Presiden tersebut dalam tempo yang tidak lama kemudian diikuti dengan penangkapan Sri Bintang Pamungkas dan beberapa tokoh Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI), serta pemeriksaan terhadap seorang tokoh PSI, Soebadio

Sastrosatomo. Sri Bintang dan tokoh PUDI ditangkap dengan tuduhan subversi karena mengeluarkan dan menyebarluaskan kartu lebaran yang berisi program politik PUDI, yaitu menolak Pemilu 1997, menolak pencalonan Pak Harto sebagai presiden 1998-2003, serta menyiapkan tatanan baru pasca Soeharto 1998. Sedangkan Soebadio diperiksa karena menerbitkan buku yang sarat kritik berjudul *Era Baru, Pemimpin Baru: Badio Menolak Rekayasa Rezim Orde Baru* (*D & R*, 15 Maret 1997: 10).

Pada dasarnya, apa yang tertuang dalam program politik PUDI maupun dalam buku tersebut merupakan suatu bentuk kritik yang sangat tajam bagi kekuasaan. Program-program politik PUDI tersebut tentu mempunyai landasan pertimbangan tersendiri. Demikian pula salah satu kritik dalam bukunya Soebadio yang menyebutkan adanya kevakuman kepemimpinan nasional, karena yang ada saat ini hanya penguasa, tentu juga punya landasan pertimbangan tersendiri. Masalahnya, kritik-kritik yang

dilandasi pertimbangan-pertimbangan masuk akal sekalipun, menjadi bersifat relatif di depan kultur politik yang dikembangkan oleh kekuasaan.

Pernyataan *gebug* dan kemudian penangkapan para pengkritik radikal terhadap kepemimpinan nasional setidaknya-tidaknya mengindikasikan adanya hubungan di antara kedua hal tersebut. Kritik -- yang konstruktif dan bertanggung jawab -- memang dibutuhkan dalam suatu proses politik. Namun dalam hal penyampaian dan perumusan, maka suatu kritik akan dinilai dari sudut budaya politik yang eksis. Apabila kritik tersebut, baik perumusan maupun penyampiannya, selaras dengan budaya politik yang berkembang di struktur politik yang menjadi obyek kritikan, maka tidak menjadi persoalan. Jika yang terjadi adalah sebaliknya, maka kritik dapat menjadi bumerang dan dosa politik yang harus ditanggung oleh pengkritik.

Dalam sebuah sistem politik yang demokratis, kritik merupakan salah satu input yang sangat berharga. Melalui kritik yang konstruktif, maka berbagai hal kekurangan dan kelemahan dapat ditindaklanjuti. Kritik juga berfungsi sebagai kontrol sosial terhadap keberadaan rejim kekuasaan. Dengan selalu terciptanya kontrol sosial dari masyarakat luas, dapat dihindarkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang maupun pengingkaran terhadap asas kedaulatan rakyat. Akan tetapi, dalam realitasnya kritik dapat menjadi senjata yang ampuh untuk menghantam maupun menekan pihak lain juga.

Dalam budaya politik yang berkembang saat ini, bahasa suatu kritik, protes maupun usulan perubahan akan sangat menentukan

nilai dari kritik, protes, maupun usulan perubahan tersebut. Oleh karena itu, nilai dari kritik dan sebagainya tersebut menjadi relatif di mata budaya politik maupun dari sudut bahasa politik kekuasaan. Memang harus disadari, sebagai kumpulan kata-kata yang bertautan bahasa mempunyai dimensi yang luas. Mulai dari struktur, gaya, sintaksis, ejaan, makna, sampai berperan dalam mengkonstruksi realitas sosial.

Demikian pula dalam suatu bahasa yang mempunyai makna relatif tersebut terkandung beberapa hal, seperti *pertama*, masalah distorsi bahasa. Bahasa bukanlah sesuatu yang transparan, yang mampu mencerminkan segenap yang ada secara jernih. Berdasar pada kenyataan bahwa bahasa memang tidak transparan tersebut, maka mudah sekali dirusak terutama oleh praktek-praktek komunikasi politik yang lebih mengacaukan pemahaman. Dari praktek-praktek inilah muncul distorsi bahasa. Oleh karena itu, Richard Rorty sampai menyatakan bahwa bahasa bukan "cermin alam", sehingga memerlukan rasa relativitas terhadap perbendaharaan kata-kata deskriptif kita yang menyangkut zaman, tradisi, dan peristiwa sejarah. Demikian pula, sebagaimana para ahli komunikasi sepakat, bahwa makna kata sangat subyektif.

Bahasa dan demikian juga proses pembahasaan suatu fakta sangat rentan terhadap muatan-muatan ideologis. Oleh karena itu, Istvan Meszaros (1989: 3) menyatakan adanya kenyataan bahwa dalam masyarakat, semua hal akhirnya telah "tercelup ideologi", apakah disadari atau tidak. Dalam *The Language of Oppression* (1989: 5), Haig Bosmajian kemudian menegaskan bahwa bahasa dapat pula menjadi instrumen

bagi yang kuat untuk menindas yang lemah. Oleh karenanya tak heran jika pihak yang berkuasa selalu mendefinisikan segala hal dan hampir selalu mendefinisikan ulang untuk menekan pihak yang lemah, misalnya. Dengan demikian, bahasa suatu berita atau kritik belum sepenuhnya mencerminkan realitas yang ada, lebih mencerminkan maksud si pembuatnya.

Kedua, kritik, protes, usul, berita maupun juga pernyataan teoretis paling canggih sekalipun yang disampaikan kepada orang lain akan bersifat *multi interpretable*. Jarang sekali ditemukan, atau mungkin tidak ada yang namanya kebenaran mutlak/absolut terhadap suatu interpretasi. Bahkan di dunia ilmiah sekalipun, sangat langka seseorang mengklaim dirinya sebagai yang memiliki *the art of reading* yang menjamin absolutitas kebenaran pemahamannya. Oleh karena itu sangat penting sekali memandang suatu persoalan dengan tanpa memberikan finalitas penilaian. Finalitas penilaian hanyalah akan membuka konflik yang lebih terbuka karena adanya vonis-vonis terhadap pihak-pihak lain.

Ketiga, kritik dan terutama berita, sebagaimana suatu rangkaian kata-kata mengandung ambiguitas dan pemihakan. Ambiguitas dan pemihakan ini terutama karena adanya apa yang disebut Foucault sebagai *principle of exclusion*. Suatu kritik maupun berita terkadang mengucilkan informasi maupun suatu fakta lain. Pemihakan merupakan konsekuensi logis dari adanya subyektivitas penulis, muatan kepentingan, maupun karena pemilihan bahasa tertentu yang ditampakkan pada pemilihan kata dan kalimat.

Tanpa berpretensi lebih jauh untuk ikut menghakimi para kritikus dan pengacam, secara tidak sadar berbagai kritik maupun kecaman terhadap rejim yang eksis saat ini maupun dalam beberapa kasus lain telah mengarah pada perdebatan mendasar dalam praksis politik kita. Politik yang pada mulanya merupakan kegiatan mempersatukan, mulai didominasi konflik dan "perang pernyataan terbuka". Padahal jika menilik pada sejarah, dari kegiatan politik para *founding fathers* telah lahir suatu bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun dalam perkembangannya, tampaknya terjadi ketimpangan antara konsensus dan konflik. Muatan konflik lebih banyak ditemui dalam berbagai kritik yang dilontarkan secara terbuka, seperti dalam kasus kartu lebarannya PUDI dan bukunya Soebadio, dan ini tentu dapat mengancam integrasi bangsa dalam jangka panjang.

Padahal dalam setiap masalah politik, selalu ada ruang di mana orang sulit menemukan konsensus, namun tidak serta-merta berarti lahirnya konflik. Ruang tanpa konsensus dan tanpa konflik tersebut adalah ruang berlangsungnya pertandingan antara argumen dan persuasi. Yang terjadi pada saat ini, tampaknya ruang pertandingan ini belum tercipta dan pihak yang merasa di atas angin cenderung memaksimalkan perolehan dari meng-*expose* masalah secara besar-besaran, maupun memberangus para pengkritik yang tidak sesuai sopan-santun politik secara represif.

Di sisi lain, kata *gebug* secara harafiah jelas menunjukkan adanya unsur represif yang inheren di dalamnya. Respons yang sedemikian keras ini tentu menandakan pu-

la adanya suatu konflik terbuka yang sudah tidak mungkin ditransformasikan menjadi konflik argumen maupun persuasi. *Gebug* jelas ditujukan bagi pengkritik maupun pihak-pihak yang mencoba menantang kekuasaan yang sah saat ini serta yang sudah tidak lagi mengakui masih hidupnya konsep *kawulo-gusti* dalam praksis politik misalnya, yang berarti juga menghujat loyalitas seorang rakyat yang harus diberikan kepada pemimpinnya. Demikian pula *gebug* tentu ditujukan bagi mereka yang sudah berani menentang tradisi dan kultur politik Indonesia saat ini, seperti kekeluargaan maupun musyawarah untuk mufakat.

Secara arif, tentu sangat disesalkan adanya dua hal yang pada dasarnya sama-sama kurang selaras dengan jiwa, tradisi, dan kultur politik Indonesia pada umumnya. Melancarkan kritik terbuka dengan pilihan cara perumusan dan penyampaian yang sedemikian vulgar dan keras, bahkan terkesan menghasut jelas belum biasa dalam wacana politik dewasa ini. Demikian pula, meresponsnya dengan mengeluarkan pernyataan yang bernada ancaman dan disertai kekerasan, juga kurang sejalan dengan jiwa Pancasila, khususnya sila kedua. Dari fenomena tersebut juga mengindikasikan bahwasanya pola aksi-reaksi maupun

sebab-akibat tampaknya masih menjadi pola proses konversi umum dalam sistem kekuasaan kita. Fenomena politik yang sudah tentu dapat menyurutkan kehidupan demokrasi dan proses pendewasaan politik bangsa tersebut masih jauh dari realitas untuk menciptakan suatu "masyarakat madani" (*civil society*) misalnya.

Segegap fenomena politik di Indonesia, baik dalam tataran wacana maupun praksis, tampaknya harus terus dipahami dalam kerangka relativisme kultural. Mengharapkan adanya suatu perubahan politik secara radikal melalui kritik keras masihlah menjadi utopia saat ini. Masih ada suatu sikap reluktansi (keengganan) terhadap pembauran maupun perbaikan tatanan politik dari para penguasa apabila hal itu disampaikan dengan cara-cara yang tidak lazim dalam kultur politik kekuasaan. Oleh karena itu, untuk pembaruan dan perbaikan tatanan kehidupan politik, maka segegap kritik, protes, maupun usulan haruslah senantiasa dipertimbangkan dari segi relativitas bahasa, kultur politik, serta pilihan waktu yang tepat. Demikian pula sebaliknya, respons yang arif dan simpatik tentu lebih efektif untuk meredam kritik-kritik yang tidak sopan dan kurang ajar dari kacamata kekuasaan.

Dokumen

Kegiatan-kegiatan Diplomatik di Asia Pasifik

Faustinus Andrea

KEGIATAN-KEGIATAN diplomatik ASEAN akhir tahun 1996 dan awal 1997 di kawasan Asia Pasifik antara lain pengelolaan potensi Laut Cina Selatan (LCS), sidang Menlu ASEM, hubungan ASEAN-Jepang dan hubungan ASEAN-Uni Eropa. ASEAN menyadari bahwa kegiatan diplomasinya makin diakui bukan saja di Asia Tenggara, tetapi juga di kawasan Asia Pasifik secara keseluruhan.

Usaha ASEAN untuk mencari penyelesaian diplomatik masalah LCS dapat dilihat dari pertemuan ASEAN-Cina di Hangzhou April 1995. Dalam pertemuan itu ASEAN mengajak Cina untuk mengambil bagian dalam kerja sama saling meningkatkan kepercayaan dan menjaga stabilitas di LCS. ASEAN tidak menginginkan terjadinya konflik di antara negara yang bertikai dan justru mendorong dilakukannya "*peaceful joint declaration*" dalam menyelesaikan masalah LCS. Upaya lain adalah dicetuskannya deklarasi ASEAN mengenai LCS tahun 1992, yang menekankan perlunya penyelesaian dengan cara-cara damai semua masalah kedaulatan dan yurisdiksi LCS.

Dalam perkembangan selanjutnya, deklarasi tersebut dipertegas kembali setelah ter-

jadi konflik militer berskala kecil antara Filipina dan Cina Maret 1995, melalui pernyataan para Menlu ASEAN mengenai perkembangan terakhir di LCS, dan kemudian pada Konferensi Koordinasi Gerakan Non-Blok di Bandung Mei 1995, yang dihadiri oleh 98 negara anggotanya. Dalam pertemuan itu negara-negara tersebut mendukung posisi ASEAN mengenai LCS.

Sejauh ini Indonesia telah menyelenggarakan tujuh kali lokakarya mengenai LCS, yaitu di Bali (1990), Bandung (1991), Yogyakarta (1992), Surabaya (1993), Bukittinggi (1994), Balikpapan (1995), dan Batam (1996). Lokakarya tersebut sampai sejauh ini belum berhasil merealisasikan proyek-proyek kerja sama yang telah disepakati.

Dalam pertemuan terakhir di Batam bahkan ada kesan bahwa penanganan masalah LCS telah mencapai titik tertentu. Peserta tidak lagi bersedia melangkah lebih jauh dari apa yang sudah dicapai selama ini, yaitu berupa sejumlah modalitas kerja. Juga terlihat ketidaksepakatan mengenai upaya memformalkan bentuk pertemuan lokakarya, walaupun ditujukan untuk merealisasikan hasil-hasil kesepakatan yang telah diterima dalam lokakarya. Cina seringkali

disebut-sebut sebagai faktor penghambat dalam pelaksanaan kerja sama itu.

Oleh karena itu pendekatan secara khusus terhadap Cina, dengan mengadakan pertemuan kedua ASEAN-Cina mengenai LCS sangat diperlukan. Pertemuan tersebut selain dapat menjadi sarana meningkatkan saling percaya juga sebagai proses untuk meluaskan *common ground* beberapa isu politik dan keamanan di LCS. Proses seperti ini paling tidak dapat dijadikan mekanisme tindak lanjut keinginan Cina untuk menyelesaikan sengketa secara damai berdasarkan hukum laut internasional dan Konvensi Hukum Laut PBB 1982.

Usaha untuk membangun kemitraan Asia-Eropa dengan mengkampanyekan perdamaian dan pembangunan serta kesejahteraan yang berkelanjutan merupakan komitmen yang digariskan dalam KTT ASEM I di Bangkok Maret 1996 lalu. Dalam rangka kerja sama ekonomi komitmen ASEM (*Asia-Europe Meeting*) ialah mengusahakan pemenuhan ketentuan-ketentuan WTO (*World Trade Organization*), prinsip-prinsip pasar bebas, sistem perdagangan multilateral yang terbuka, liberalisasi ekonomi yang non-diskriminatif dan regionalisme ekonomi terbuka.

Eropa merupakan pasar bagi ekspor Asia Timur dan sumber modal dan teknologi utama. Begitu pula, Asia Timur merupakan pasar bagi Eropa, terutama produk-produk manufaktur. Diperkirakan pada akhir tahun 1990-an permintaan Asia Timur akan perlengkapan modal dan produk-produk konsumsi akan meneapai nilai sebesar 50 milyar dollar AS. Dengan semakin besarnya permintaan ini, perdagangan Asia-Eropa akan meningkat 50 persen lebih besar dari Amerika Utara (*Kompas*, 26-2-1996).

Peningkatan kerja sama ekonomi Asia dan Eropa ini menandakan bahwa dialog ekonomi menjadi semakin penting di antara dua kawasan. Pertemuan Menlu ASEM

pertama di Singapura Februari 1997 lalu merupakan sebuah dialog ekonomi terbuka untuk membahas laporan mengenai berbagai kegiatan tindak lanjut yang telah diambil dalam KTT ASEM I. Dialog ini penting sebab selain para pemimpin Asia-Eropa menyadari bahwa perekonomian dunia saat ini didominasi oleh kegiatan perdagangan dan investasi di kawasan Amerika Utara, Asia Timur dan Eropa, dialog juga akan menghilangkan perbedaan-perbedaan yang ada. Selain itu, di antara ketiga kawasan tersebut perlu ada *link* agar pertumbuhan perekonomian dunia yang lebih besar dapat dicapai.

Keinginan Jepang meningkatkan kerja sama dengan ASEAN mempunyai arti penting untuk memelihara stabilitas politik, ekonomi dan keamanan di wilayah Asia Pasifik. Keinginan ini diwujudkan dengan kunjungan PM Hashimoto ke beberapa negara ASEAN. Kunjungan ini merupakan salah satu langkah signifikan dan strategis dalam memperkuat dan memperluas basis kerja sama itu.

Meskipun kerja sama ASEAN-Jepang selama ini berjalan baik, namun upaya meningkatkan kerja sama dan hubungan masih perlu dilakukan untuk menyelesaikan berbagai persoalan bilateral maupun regional. Pertanyaan yang perlu dijawab oleh pihak Jepang adalah mengapa Jepang enggan mengalihkan teknologinya ke negara-negara ASEAN. Kesenjangan kemajuan antara Jepang dan negara-negara ASEAN masih lebar, sehingga timbul gugatan terhadap solidaritas Jepang dalam mendorong kemajuan para tetangganya. Tentu saja perlu diakui bahwa Jepang sudah membangun kerja sama ekonomi dan memberi pinjaman ke negara-negara ASEAN selama ini. Begitu juga sebaliknya bahwa ASEAN menempati posisi strategis yang perlu diperhitungkan Jepang maupun negara lain sehingga ASEAN tidak hanya menjadi sumber pemasokan bahan mentah, tetapi sekaligus sebagai pasar yang potensial (*Kompas*, 9-1-1997).

Hubungan di kawasan Asia Pasifik akhir-akhir ini mengalami perubahan termasuk kawasan Asia Tenggara. Kawasan ini tidak lagi terpolarisasi oleh persaingan negara-negara adikuasa. Salah satu faktor penyebabnya adalah berakhirnya Perang Dingin dan terjadinya pergeseran keseimbangan kekuatan di kawasan antara ASEAN dan negara-negara besar di kawasan. Perkembangan ini membuat ASEAN tidak lagi menjadi obyek dari persaingan negara-negara besar, melainkan ASEAN sebagai aktor penting dalam hubungan internasional di Asia Tenggara dan Asia Pasifik. Di samping itu ASEAN makin asertif dalam masalah-masalah internasional dengan melakukan pendekatan-pendekatan kerja sama yang sifatnya kooperatif. Misalnya kerja sama antara ASEAN dan Uni Eropa (UE).

Forum dialog ASEAN-UE yang dibentuk sejak bulan Maret 1980 dan dilakukan secara berkala merupakan salah satu sarana diplomasi untuk membicarakan berbagai hal yang menyangkut kepentingan bersama, baik hubungan ekonomi, perdagangan maupun investasi. Sidang Para Menlu ASEAN-UE yang berlangsung di Singapura pertengahan Februari 1997 lalu telah menghasilkan Deklarasi Bersama ASEAN-UE sebagai kerangka memperkuat hubungan kedua organisasi regional itu, baik di bidang politik, keamanan, ekonomi, pembangunan maupun kerja sama lainnya. Meskipun masalah hak asasi manusia (HAM) mendominasi pertemuan, deklarasi bersama tersebut hanya sedikit memuat masalah HAM. Masalah pelanggaran HAM di Myanmar misalnya, merupakan isu sensitif yang diperdebatkan di antara para Menlu. Namun demikian, sikap kompromi diambil sebagai langkah untuk menghindari isu-isu politik yang sensitif sehingga perhatian ASEAN maupun UE lebih dipusatkan pada masalah-masalah yang sudah disepakati ketimbang membicarakan hal-hal yang menimbulkan persoalan.

Dengan demikian, agenda pembicaraan KTM ASEAN-UE diarahkan untuk mem-

perkuat kerja sama ekonomi dan bukan untuk membicarakan isu-isu yang bersifat sensitif. Pembicaraan di luar topik ekonomi, teknologi dan kebudayaan hanya akan membuat pertemuan kehilangan fokus.

Ringkasan Peristiwa berikut ini menyajikan berita tentang lokakarya pengelolaan potensi Laut Cina Selatan, Sidang Menlu ASEM I, Hubungan ASEAN-Jepang dan Hubungan ASEAN-UE.

LOKAKARYA PENGELOLAAN POTENSI LAUT CINA SELATAN

1. Lokakarya Pengelolaan Potensi Laut Cina Selatan Ke-6

Lokakarya Pengelolaan Potensi Laut Cina Selatan ke-6 berlangsung di Balikpapan, Kalimantan Timur tanggal 10-13 Oktober 1995 dihadiri oleh 12 negara termasuk wakil enam negara pengklaim yaitu Cina, Taiwan, Vietnam, Malaysia, Filipina dan Brunei Darussalam. Mereka berasal dari kalangan pemerintah dalam kapasitas pribadi.

Menlu *Ali Alatas* mengatakan pada pembukaan lokakarya sebagai berikut: (1) sudah waktunya pelaksanaan proyek-proyek kerja sama di Laut Cina Selatan (LCS) dimulai; (2) pelaksanaan kerja sama di LCS merupakan instrumen diplomasi preventif yang dapat membantu menjamin perdamaian, stabilitas, dan keamanan; (3) implementasi kerja sama di LCS akan memberikan sum-bangan bagi pembangunan ekonomi dan sosial negara-negara di sekitar LCS; (4) lokakarya LCS tidak ditujukan untuk menyelesaikan klaim tumpang-tindih teritorial dan yurisdiksi, tetapi membantu monev adanya pertikaian maupun konflik; (5) implementasi kerja sama mempunyai nilai penting, sebab tidak ada mekanisme penyelesaian konflik di LCS; (6) proses lokakarya telah membuktikan adanya kelompok ahli untuk bisa menjalankan proyek yang diusulkan dan menggalang sum-

ber-sumber yang dibutuhkan untuk pelaksanaan proyek; (7) perdamaian dan stabilitas di LCS sangat tergantung pada pengelolaan konflik di LCS; (8) lokakarya telah mencapai kemajuan substansial dengan memformulasikan bentuk khusus kerja sama dan proyek konkret di mana semua pihak dapat berpartisipasi; (9) ia mengingatkan perkembangan akhir-akhir ini di LCS yang menunjukkan kontroversi dan ketegangan konflik klaim teritorial dan yurisdiksi yang semakin meningkat; (10) forum lokakarya mendesak agar ketegangan yang muncul akibat klaim tumpang-tindih diselesaikan melalui cara-cara damai (*Kompas*, 11-10-1995).

Pembahasan mengenai upaya untuk menumbuhkan saling percaya (*Confidence Building Measures*-CBM) belum menghasilkan sebuah keputusan resmi. Beberapa usulan dari peserta adalah sebagai berikut: (1) perlunya mengembangkan kontak dan kegiatan sosial antara komandan militer di wilayah yang dipertikaikan; (2) konsep pengembangan bersama, mewujudkan berbagai proyek secepatnya, menegaskan kembali deklarasi untuk tidak menggunakan kekerasan dalam penyelesaian damai; (3) perlunya penggunaan konvensi hukum laut internasional untuk menyelesaikan pertikaian di wilayah LCS; (4) larangan memperluas kehadiran militer di LCS; (4) tidak melanjutkan latihan militer di wilayah yang dipertikaikan; (5) menjalin tukar-menukar lebih banyak ilmuwan di antara negara pengkalim di LCS; (6) perlunya mempelajari berbagai usulan yang telah ada tentang CBM untuk melihat apa yang bisa diaplikasikan di LCS; (7) mempertahankan *status quo* di wilayah LCS.

Sementara itu, selain CBM ada tiga subyek yang dibahas oleh para peserta, yaitu: (1) mekanisme kerja sama di LCS. Disepakati bahwa mekanisme kerja sama yang dipakai adalah sebagaimana yang dipakai sekarang; (2) bagaimana cara melaksanakan proyek kerja sama. Dibahas di dalamnya tentang siapa yang diundang dan siapa yang akan mengkoordinasikannya termasuk da-

lam pencarian dana; (3) kegiatan menda-tang, di mana ada tiga kelompok kerja teknis yaitu riset ilmiah kelautan, basis data, pertukaran informasi dan pembentukan jaringan serta pemantauan masalah permukaan dan pasang surut laut (*Kompas*, 12-10-1995).

2. Lokakarya Pengelolaan Potensi Laut Cina Selatan Ke-7

Lokakarya Pengelolaan Potensi Laut Cina Selatan ke-7 berlangsung di Batam, Riau tanggal 14-16 Desember 1996 dihadiri oleh 102 peserta negara-negara anggota ASEAN, negara-negara pengklaim LCS, seperti Cina, Vietnam, Malaysia, Brunei Darussalam, Filipina dan Taiwan. Mereka berasal dari kalangan pemerintah dalam kapasitas pribadi.

Menlu *Ali Alatas* mengatakan pada pembukaan lokakarya, Indonesia secara terus-menerus mendorong negara-negara pengklaim di LCS untuk segera merealisasikan usulan-usulan proyek yang telah disepakati. Lokakarya pengelolaan potensi LCS merupakan wahana kerja sama untuk membahas hal yang tidak kontroversial sehingga bisa diterima semua pihak dalam meningkatkan saling percaya. Penyelesaian klaim tumpang-tindih di LCS, penyelesaiannya diserahkan pada negara-negara yang berselisih. Apakah akan diselesaikan secara bilateral, regional ataupun multilateral. Selanjutnya ia mengatakan, yang terpenting adalah jangan sampai klaim tumpang-tindih ini berubah menjadi konflik terbuka yang bisa meningkatkan ketegangan kawasan, sehingga mempunyai pengaruh langsung terhadap kepentingan-kepentingan dasar Indonesia (*Kompas*, 16-12-1996).

Lokakarya LCS belum berhasil merealisasikan beberapa proyek yang telah disepakati dan diusulkan pada lokakarya sebelumnya. Peserta lokakarya masih tetap beranggapan bahwa pelaksanaan kerja sama beberapa proyek yang diusulkan sebelumnya harus mendapat persetujuan dari otori-

tas (pemerintah) masing-masing peserta lokakarya. Peserta dari Cina adalah satu-satunya peserta yang menghambat upaya pelaksanaan kerja sama secara multilateral di bidang keanekaragaman hayati dan operasionalisasi usulan proyek pemantauan pasang surut laut serta pertukaran informasi yang sudah disepakati dalam lokakarya sebelumnya di Balikpapan tahun 1995.

Melalui Duta Besarnya, *Wu Guangjian*, Cina menolak realisasi pelaksanaan proyek-proyek yang telah disepakati peserta lain, seperti alasan tersebut di atas. Di samping itu Cina juga menolak untuk mensahkan dan bahkan ingin menghapus sama sekali pernyataan lokakarya ke-7 ini terutama yang menyangkut kelanjutan pelaksanaan usulan proyek tentang keanekaragaman hayati. Cina tetap menekankan pentingnya persetujuan pemerintah masing-masing dalam melaksanakan proyek-proyek sebagaimana yang diusulkan dalam lokakarya sebelumnya.

Pada akhir pertemuan para peserta lokakarya sepakat untuk mengadakan beberapa pertemuan tentang LCS untuk tahun 1997, antara lain pertemuan kelompok ahli tentang pendidikan dan pelatihan para ahli di Singapura, pertemuan kelompok ahli tentang hidrografi, data dan pemetaan dan pertemuan kelompok ahli tentang perlindungan lingkungan kelautan di Malaysia (*Kompas*, 17-12-1996).

Kesepakatan untuk menyelesaikan konflik melalui dialog dan mengembangkan proyek-proyek bersama merupakan kemajuan yang positif untuk mengubah potensi konflik menjadi potensi kerja sama. Dengan demikian sasaran untuk mencapai perdamaian dan kestabilan kawasan dapat dicapai.

SIDANG MENLU ASEM I

Sidang Para Menlu ASEM (*Asia-Europe Meeting*) I berlangsung di Singapura tanggal 15 Februari 1997 dihadiri oleh 15 Menlu

anggota Uni Eropa, *Wolfgang Schussel* (Austria), *Erik Derycke* (Belgia), *Niels Petersen* (Denmark), *Tarja Halonen* (Finlandia), *Herve de Charette* (Perancis), *Klaus Kinkel* (Jerman), *Théodoros Pangalos* (Yunani), *Richard Spring* (Irlandia), *Lamberto Dini* (Italia), *Jacques Poos* (Luksemburg), *Hans van Mierlo* (Belanda), *Jaime Gama* (Portugal), *Abel Matutes* (Spanyol), *Lena Hjelm Walen* (Swedia) dan *Malcom Rifkind* (Inggris). Tujuh Menlu dari ASEAN, *S. Jayakumar* (Singapura), *Ali Alatas* (Indonesia), *Pangeran Mohamad Bolkiah* (Brunei Darussalam), *Abdullah Badawi* (Malaysia), *Domingo Siazon* (Filipina), *Prachuab Chaiyasarn* (Thailand), dan *Nguyen Manh Cam* (Vietnam). Tiga Menlu dari Asia, *Qian Qichen* (Cina), *Yukihiko Ikeda* (Jepang), *Yoo Chong-ha* (Korea Selatan) untuk membahas berbagai kegiatan tindak lanjut yang telah diambil dalam KTT ASEM I di Bangkok Maret 1996.

Salah satu keputusan penting sidang Menlu ASEM I adalah kesepakatan untuk menggiatkan dialog politik antar 25 negara anggotanya. Dialog politik akan didasarkan pada "lima prinsip" yang menunjukkan sifat tidak konfrontatif. Kelima prinsip itu adalah: (1) menjunjung rasa saling menghormati sesama anggota; (2) dialog politik diadakan dalam semangat positif untuk saling memahami dan saling belajar; (3) antar sesama anggota agar tidak menuding satu sama lain; (4) menghindari upaya untuk mengakomodir tekanan-tekanan dari lobi-lobi di dalam negeri masing-masing; (5) menghindari tekanan dari agenda pemberitaan media internasional (*Kompas*, 16-2-1997).

Pernyataan Ketua (*Chairman Statement*) ASEM antara lain menyatakan: (1) para menteri membahas kerja sama Asia-Eropa dalam konteks yang diwarnai dengan berbagai tantangan global dan regional baru; (2) dunia semakin dicirikan oleh sistem multipolar, dan saling ketergantungan ekonomi akibat integrasi global; (3) integrasi regional berjalan cepat di berbagai belahan dunia dan memerlukan segera pendekatan-

pendekatan regional dan global; (4) mendukung pembentukan ASEF (*Asia-Europe Foundation*) di Singapura. ASEF merupakan sebuah yayasan yang bertujuan untuk menggiatkan pertukaran mahasiswa dan profesi-profesi lain seperti manajer dan wartawan muda, yang berasal dari Asia maupun Eropa; (5) pelaksanaan KTT ASEM II berlangsung di London bulan April 1998 dan KTT ASEM III di Korea Selatan tahun 2000 (*Kompas*, 16-2-1997).

Pertemuan Menlu ASEM pertama telah berhasil menerima keputusan penting untuk menggiatkan dialog politik antar 25 negara anggotanya. Dialog politik yang didasarkan pada 5 prinsip sebagaimana yang disebutkan di atas setidaknya-tidaknya memberikan jalan keluar dilakukannya pembicaraan isu-isu kontroversial seperti masalah hak asasi manusia (HAM) dan demokrasi. Di samping itu dialog politik merupakan upaya menjembatani perbedaan yang ada di antara keduanya agar kedua pihak mampu meletakkan dasar terciptanya ikatan budaya. Dengan demikian upaya untuk menjajagi kerja sama yang dapat menghubungkan Asia dan Eropa dalam bidang yang lebih luas, meliputi bidang politik-keamanan, ekonomi serta bidang kebudayaan, infrastruktur, pengentasan kemiskinan, penanggulangan obat terlarang, terorisme serta kejahatan internasional dapat tercipta. Usaha untuk membangun kemitraan Asia-Eropa hanya akan berhasil apabila pada pertemuan-pertemuan ASEM selanjutnya kedua pihak sepakat mencari titik temu dalam bidang ekonomi, politik dan keamanan.

HUBUNGAN ASEAN-JEPANG

Dalam rangka memperkuat hubungan Jepang-ASEAN, PM Jepang, *Ryutaro Hashimoto* melakukan kunjungan ke beberapa negara ASEAN, yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Malaysia dan Brunei Darussalam, tanggal 8-14 Januari 1997. Dalam kunjungan tersebut Hashimoto antara lain me-

ngeluarkan usul untuk mengadakan KTT secara reguler antara Jepang dan para pemimpin ASEAN dan meminta diperkuatnya dialog keamanan di antara negara-negara Asia dengan menyatakan dukungan terhadap *ASEAN Regional Forum*.

1. Gagasan KTT Jepang-ASEAN

Meskipun Jepang dan ASEAN selama ini sudah mempunyai forum konsultasi yang dilakukan setelah pertemuan tingkat menteri tahunan ASEAN (ASEAN PMC), namun Jepang tetap menganggap bahwa forum konsultasi dan pertemuan yang ada dianggap tidak memadai lagi untuk menyelesaikan berbagai persoalan. Untuk itu Jepang mengusulkan kepada negara-negara ASEAN suatu KTT yang dilakukan secara reguler.

Meskipun belum ada rincian tentang apakah bentuknya itu formal atau tidak formal dan berapa kali dalam periode tertentu KTT Jepang-ASEAN dilakukan, namun pada dasarnya negara-negara ASEAN menerima usulan tersebut. Oleh karena itu Jepang ingin mengukuhkan pertemuan itu pada bulan Desember 1997 saat berlangsungnya KTT ASEAN VI di Malaysia dan bertepatan dengan ulang tahun ASEAN ke-30. Dimensi hubungan Jepang-ASEAN memang harus diperluas dan tidak bisa lagi terbatas pada masalah kerja sama ekonomi. Kerja sama dalam bidang politik dan keamanan termasuk penting sehingga perlu segera diadakan. Dalam bidang politik dan keamanan misalnya, Jepang dan ASEAN sama-sama merisaukan ambisi politik dan militer Cina di kawasan Asia, meski jarang mempersoalkannya secara terbuka (*Kompas*, 9-1-1997).

2. Doktrin Hashimoto

Doktrin Hashimoto adalah kebijakan PM Jepang, *Ryutaro Hashimoto* mengenai hubungan Jepang dengan Asia Pasifik. Empat

pilar kebijakan Jepang di Asia Pasifik terdiri dari dialog politik dan keamanan, pertukaran kebudayaan, kerja sama dan bantuan ekonomi, dan upaya bersama menangani persoalan-persoalan global. Di samping itu Jepang berniat memperlakukan ASEAN sebagai mitra sejajar dalam dialog seperti halnya antara Uni Eropa dan ASEAN. Doktrin ini ditujukan untuk memperkuat kerja sama Jepang dengan ASEAN dan menekankan pentingnya ASEAN sebagai mitra ekonomi.

Dalam kuliah yang diselenggarakan oleh Institut Studi Asia Tenggara (ISEAS) Singapura, tanggal 14 Januari 1997, dengan judul "Reformasi untuk Era Baru Jepang dan ASEAN -- Kemitraan yang lebih Luas dan Dalam", PM *Ryutaro Hashimoto* mengatakan hubungan ekonomi Jepang-ASEAN telah berkembang dan semakin menjadi penting bagi kedua pihak. Ia mengusulkan tiga hal konkret sebagai langkah kerja sama Jepang-ASEAN di masa mendatang, terutama yang menyangkut hubungan di luar bidang ekonomi yang selama ini menjadi perhatian kedua belah pihak, yaitu: (1) peningkatan dialog melalui pertukaran kunjungan para pemimpin Jepang-ASEAN di semua tingkatan dan forum Jepang-ASEAN hendaknya lebih diaktifkan sehingga memberikan banyak manfaat; (2) kerja sama budaya yang bersifat multilateral bagi pelestarian dan harmonisasi kebudayaan dan tradisi di Jepang dan ASEAN. Pelestarian kebudayaan yang ada di Jepang maupun ASEAN mempunyai nilai bagi generasi mendatang. Ia mengusulkan misi kebudayaan yang beranggotakan para ahli Jepang dan ASEAN; (3) mengatasi isu-isu universal seperti masalah terorisme dan lingkungan hidup.

Selanjutnya ia mengatakan, peran Jepang dan ASEAN di dunia semakin meningkat dan prakarsa keduanya mengatasi isu kekurangan pangan dan energi, pertumbuhan penduduk, AIDS dan, narkoba makin diperlukan. Pada bagian lain ia menilai ASEAN berhasil mencapai kemajuan

penting di bidang ekonomi dan politik, meskipun banyak menghadapi berbagai tantangan. Untuk itu negara-negara ASEAN perlu melakukan langkah-langkah deregulasi dalam era liberalisasi demi kemakmuran ekonominya. Perluasan keanggotaan ASEAN dapat meningkatkan upaya untuk menanggulangi masalah-masalah seperti lingkungan hidup, kekurangan pangan, AIDS dan pertumbuhan penduduk. Di samping itu ia mengatakan bahwa prasyarat untuk mewujudkan peningkatan kerja sama Jepang-ASEAN dalam menghadapi abad mendatang adalah stabilitas dan perdamaian di Asia Pasifik. Untuk itu kehadiran AS di Asia masih diperlukan. Peran dan hubungan antara Jepang, AS dan Cina yang semakin konstruktif akan berpengaruh pada perdamaian dan kemakmuran kawasan Asia Pasifik dan dunia (*Policy Speech by Prime Minister Ryutaro Hashimoto*, Singapura, 14-1-1997).

HUBUNGAN ASEAN-UNI EROPA

Sidang Para Menlu ASEAN dengan Menlu Uni Eropa (UE) ke-12 berlangsung di Singapura, tanggal 13-14 Februari 1997 dihadiri oleh 7 Menlu ASEAN, *Ali Alatas* (Indonesia), *S. Jayakumar* (Singapura), *Abdullah Badawi* (Malaysia), *Domingo Siazon* (Filipina), *Prachuab Chaiyasan* (Thailand), *Pangeran Mohamad Bolkiah* (Brunei Darussalam), *Nguyen Manh Cam* (Vietnam) dan 15 Menlu Uni Eropa, *Wolfgang Schüssel* (Austria), *Erik Deryke* (Belgia), *Niels Petersen* (Denmark), *Tarja Halonen* (Finlandia), *Herve de Charete* (Perancis), *Klaus Kinkel* (Jerman), *Theodores Pangalos* (Yunani), *Richard Spring* (Irlandia), *Lamberto Dini* (Italia), *Jacques Poos* (Luksemburg), *Hans van Mierlo* (Belanda), *Jaime Gama* (Portugal), *Abel Matutes* (Spanyol), *Lena Hjelm Wallen* (Swedia), dan *Malcom Rifkind* (Inggris) untuk membahas kerja sama di bidang politik dan keamanan, perdagangan, bisnis, investasi, iptek, alih tek-

nologi dan interaksi antar warga di kedua wilayah.

Deputi PM Singapura, *Lee Hsien Loong* mengatakan dalam pembukaan sidang: (1) perbedaan sejarah dan budaya antara negara-negara UE dengan ASEAN senantiasa akan memunculkan persepsi yang berbeda mengenai peranan individu dan keluarga, masyarakat, serta negara. Oleh karena itu negara-negara ASEAN tidak akan meniru mentah-mentah gagasan-gagasan dan institusi-institusi dari masyarakat Eropa. Apa yang berhasil diterapkan di Eropa, belum tentu bisa diterapkan di dalam konteks Asia, begitu pula sebaliknya; (2) proses dialog politik antara ASEAN dengan UE harus dijaga tingkat sensitifitasnya dan harus didasarkan pada asas persamaan; (3) meskipun nilai perdagangan ASEAN-UE masih kecil, jika dibandingkan dengan gabungan antara nilai perdagangan ASEAN-AS dan ASEAN-Jepang, namun ASEAN merupakan pasar yang potensial dan terus berkembang bagi Eropa. Tahun 1995, ekspor ASEAN ke Eropa mencapai 46,6 milyar dollar AS, sementara ekspor UE ke ASEAN tercatat 52,9. Nilai perdagangan ASEAN-UE adalah 99,5 milyar dollar, jauh di bawah ASEAN-AS (110 milyar dollar) dan ASEAN-Jepang (134,2 milyar dollar) (*Kompas*, 14-2-1997).

1. Laporan EPG

Laporan EPG (*Eminent Persons Group*) yang berjudul Strategi Kemitraan Baru (*Strategy for a New Partnership*) yang disampaikan oleh *Helmut Haussman* merekomendasikan agar masing-masing pemerintah mengambil berbagai keputusan untuk memfasilitasi perdagangan. Di antaranya adalah menciptakan iklim bisnis yang kondusif (*business confidence building*) untuk merangsang perdagangan dan investasi serta mendorong partisipasi sektor bisnis besar, menengah dan kecil. Dengan melakukan tindak lanjut sebagai berikut: (1) menciptakan sistem legal atau hukum bisnis yang "ber-

sahabat" (*a business-friendly legal*) dan dengan kerangka yang jelas serta menghormati *rule of law*; (2) menghapus hambatan-hambatan nontarif, penyesuaian bea dan cukai, membuat standar teknis yang diakui bersama (*common technical standards*) dan mematuhi perjanjian TRIPs (*Trade-Related Intellectual Properties*); (3) menyarankan dibentuknya *ASEAN-European Business Council* (AEBC) yang kuat dan efektif. AEBC akan didukung dan dikelola oleh asosiasi-asosiasi bisnis yang telah ada.

2. Masalah Myanmar

Presiden Uni Eropa, *Hans van Mierlo* mengatakan dalam jumpa pers pada akhir sidang, meskipun UE menerima kebijaksanaan "pelibatan konstruktif" (*constructive engagement*) yang dilakukan ASEAN terhadap Myanmar, UE tidak bisa mentolerir pelanggaran hak asasi manusia (HAM) di Myanmar. Untuk itu ASEAN harus bisa berperan lebih aktif dalam mempengaruhi rejim Myanmar untuk mengurangi praktek pelanggaran HAM. Meskipun ASEAN dan UE berbeda pendekatan dalam masalah Myanmar tetapi ASEAN tidak bisa lepas tangan dari tanggung jawab melindungi serta memperbaiki kondisi HAM di Myanmar.

Sementara itu Menlu Singapura, *S. Jayakumar* mengatakan, ASEAN tetap mempertahankan kebijaksanaan pelibatan konstruktif terhadap Myanmar. ASEAN secara tradisional lebih suka melakukan kebijaksanaannya secara diam-diam, bukan seperti UE yang lebih menyukai diplomasi secara terbuka. Dalam hal ini masing-masing negara ASEAN telah menyampaikan pandangan dan keprihatinannya terhadap pemerintah Myanmar secara diam-diam dan dengan cara non-konfrontatif (*Jakarta Post*, 15-2-1997).

3. Deklarasi Bersama

Dalam jumpa pers se usai sidang Menlu ASEAN-UE, Ketua Bersama Sidang, Menlu

Singapura, S. Jayakumar dan Menlu Belanda, Hans van Mierlo mengatakan sidang Menlu mencatat sukses dengan dihasilkannya Deklarasi Bersama ASEAN-UE sebagai kerangka untuk memperkuat hubungan kedua organisasi regional itu yang antara lain berisi tentang menggiatkan dialog politik di antara kedua pihak dan kerja sama keamanan, kerja sama ekonomi, kerja sama pembangunan dan kerja sama lainnya.

Deklarasi Bersama antara lain berisi: (1) menggiatkan dialog politik termasuk membahas isu-isu sensitif melalui diskusi terbuka, dengan prinsip "duduk sama tegak" dan saling menghormati kedaulatan masing-masing anggotanya; (2) kerja sama yang lebih erat dalam fora internasional, khususnya melalui kerangka PBB. Mendukung penuh Sekjen PBB yang baru serta agendanya untuk mereformasi organisasi itu dan permintaannya agar semua anggota membayar iuran; (3) mendukung dan menghormati HAM serta kebebasan-kebebasan fundamental seperti tercantum dalam Piagam PBB dan deklarasi-deklarasi HAM lainnya; (4) menyambut baik sejumlah persetujuan yang mengupayakan perlucutan senjata. Seperti Traktat Zona Bebas Senjata Nuklir (SEANWFZ), CTBT, *Fourth Review Conference of the Biological and The Toxic Weapon Convention*, dan APL (*anti-personnel landmines*); (5) memper tegas kembali sikapnya terhadap pentingnya kerja sama ekonomi dengan menjunjung tinggi aturan-aturan WTO tentang perdagangan internasional yang adil, merata dan terbuka; (6) optimis terhadap besarnya potensi untuk memperkuat kerja sama ekonomi. Untuk itu para Menlu memberikan komitmen membuka lebar-lebar akses pasar, serta mengupayakan dan memfasilitasi pergerakan secara bebas barang dan jasa (*free flow of goods and services*) antar kedua wi-

layah; (7) komitmen ASEAN dan UE untuk memberikan prioritas pada upaya untuk memerangi kemiskinan, pengembangan sumber daya manusia, kesehatan dan keluarga berencana, peranan wanita, penghormatan terhadap HAM, serta lingkungan dan pembangunan yang berkelanjutan; (8) komitmen untuk aspek hubungan antar masyarakat melalui kerja sama antar perguruan tinggi, media massa, pertukaran kebudayaan dan pengembangan sumber daya manusia (*Kompas*, 15-2-1997).

Kesepakatan untuk melakukan dialog politik merupakan upaya untuk menjembatani perbedaan antara ASEAN dan UE. Ada lima prinsip dialog politik yang merupakan upaya untuk menjembatani perbedaan yang ada selama ini, yaitu: (1) menjunjung rasa saling menghormati sesama anggota; (2) dialog politik diadakan dalam semangat positif untuk saling memahami dan saling belajar; (3) antar sesama anggota agar tidak menuding satu sama lain; (4) menghindari upaya untuk mengakomodir tekanan-tekanan dari lobi-lobi di dalam negeri masing-masing; (5) menghindari tekanan dari agenda pemberitaan media internasional.

Kesepakatan antara ASEAN dan UE untuk memperluas kerja sama ekonomi, perdagangan dan memperlebar akses pasar serta memfasilitasi pergerakan secara bebas barang dan jasa di kedua wilayah, adalah menunjukkan komitmen ASEAN dan UE untuk memperkuat kerja sama ekonomi. Dengan demikian kekhawatiran pertemuan Singapura tidak akan mencapai sasaran karena perbedaan sikap soal agenda pertemuan yang menyangkut masalah HAM dapat dihindari. Meskipun perbedaan sikap itu masih ada, tetapi ASEAN-UE sepakat untuk melanjutkan kerja sama ekonomi.

Para Penulis

- **Parsudi Suparlan.**

Sarjana Antropologi, Fakultas Sastra Universitas Indonesia (1964) dan meraih Ph.D dalam bidang yang sama di University of Illinois, USA (1976). Sejak tahun 1964 menjadi pengajar Antropologi maupun Ilmu Sosial pada beberapa universitas dalam negeri terutama di Universitas Indonesia dan IAIN Jakarta dan universitas di luar negeri.

- **Nizwar Syafa'at.**

Staf peneliti Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Sarjana Jurusan Tanah (1982); MS Ekonomi Pertanian (1989) dan sekarang sedang mengikuti program S3 Pengembangan Wilayah Pedesaan IPB.

- **Nico Teguh Budi.**

Staf peneliti Departemen Politik CSIS. Lulus dari FISIPOL UGM pada tahun 1996.

- **Soewartoyo.**

Staf peneliti di Pusat Studi Kependudukan dan Ketenagakerjaan - LIPI. Menyelesaikan gelar Sarjana Pemerintahan tahun 1979 di Fakultas Sosial Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Memperoleh gelar Master dalam Demografi di Australian National University Canberra, Australia tahun 1993.

- **Ganewati Wuryandari.**

Peneliti Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI, Jakarta. Gelar sarjana diperoleh dari Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada tahun 1987. Sedangkan S2-nya dalam bidang Hubungan Internasional dari Monash University, Australia tahun 1994.

- **Widjojo, Muridan Satrio.**

Sarjana Sastra FS-UI, 1992. Sejak tahun 1993 bekerja sebagai peneliti tidak tetap di Ke-deputian IPSK-LIPI. Pada tahun 1995 resmi menjadi Staf Peneliti Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI. Selama tiga tahun (1993 hingga 1995) mempelajari kebudayaan Suku Dani di Wamena, Irian Jaya. Sejak awal 1996, mengadakan penelitian lapangan dengan menekuni kehidupan Suku Kamoro dan Amungme di Timika, Kabupaten Mimika, Irian Jaya (yang sekarang sedang berlangsung).

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:
Biro Pemasaran
Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160
Telepon: 3865532 s/d 35

si,
n/
ya
at
li-
u-

Surat ini ditujukan ke REDAKSI ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 5.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 25.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon: 3865532 s/d 3865535, Cable: CSIS JAKARTA, Fax: (021) 3847517; 3809641.